ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

(2003) 16 ACRI

Numéro spécial sur les décisions provisoires

Décisions relatives aux objections du Canada

Enquête sur les Denesulinés d'Athabasca
Enquêtes sur la bande indienne de Lac La Ronge
Enquête sur la Première Nation crie de Mikisew
Enquête sur la Première Nation de Walpole Island
Enquête sur la Première Nation de Sandy Bay
Enquête sur la Première Nation d'Alexis
Enquêtes sur la Nation crie de James Smith
Enquête sur la Première Nation de Kluane
Enquête sur la Première Nation de Peepeekisis

Décisions sur les objections des Premières Nations

Enquête sur la Première Nation dakota de Canupawakpa
Enquête sur la Nation crie de James Smith

103-05261/

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

NUMÉRO SPÉCIAL SUR LES DÉCISIONS PROVISOIRES

UNE PUBLICATION DE

LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

(2003) 16 ACRI

PRÉSIDENT

Phil Fontaine

COMMISSAIRES

Roger J. Augustine
Daniel J. Bellegarde
Renée Dupuis
Jane Dickson-Gilmore
Alan C. Holman
Sheila G. Purdy

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003
Vendu en librairie au Canada
et, par la poste, par
Groupe Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario), Canada
K1A 0S9
Catalogue No. RC12-1-2003-16F
ISSN 1195-3586
ISBN 0-662-32437-4

La publication *Actes de la Commission des revendications des Indiens* est une série continue de rapports officiels, de documents d'information, d'articles et d'observations, publiés par la Commission des revendications des Indiens (Canada).

Pour des renseignements au sujet des abonnements ou pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou la version anglaise, *Indian Claims Commission Proceedings*, prière de s'adresser à la :

Commission des revendications des Indiens
427, avenue Laurier ouest, pièce 400
Ottawa (Ontario)
Canada K1P 1A2
(613) 943-2737
Télécopieur (613) 943-0157

Site Web : www.indianclaims.ca

TABLE DES MATIÈRES

Lettre du président
v

NUMÉRO SPÉCIAL SUR LES DÉCISIONS PROVISOIRES

DÉCISIONS SUR LES OBJECTIONS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Enquête sur les Denesųlinés d'Athabasca
Revendication concernant les droits de chasse et de pêche
3

Enquêtes sur la bande indienne de Lac La Ronge
Revendications relatives aux terres de Candle Lake et de l'école
15

Enquête sur la Première Nation crie de Mikisew
Revendication relative au droit conféré par traité à des avantages économiques
25

Enquête sur la Première Nation de Walpole Island
Revendication relative à l'île Boblo
37

Enquête sur la Première Nation de Sandy Bay
Revendication relative aux droits fonciers issus de traité
43

Enquête sur la Première Nation d'Alexis
Revendication relative aux emprises de la Transalta Utilities
51

Enquête sur la Nation crie de James Smith
Revendications relatives aux droits fonciers issus de traité et à la réserve 100A de Cumberland
73

Enquête sur la Première Nation de Kluane
Revendication relative à la création de la réserve faunique et de la réserve de parc national de Kluane
81

Enquête sur la Première Nation de Peepeekisis
Revendication relative à File Hills
121

DÉCISIONS SUR LES OBJECTIONS DES PREMIÈRE NATION

Enquête sur la Première Nation dakota de Canupawakpa
Revendication relative à la cession de Turtle Mountain
129

Enquête sur la Nation crie de James Smith
Revendication relative à la cession de la RI 98 de Chakastaypasin
Participation des autres bandes hôtes
151

THE COMMISSIONERS

161

LETTRE DU PRÉSIDENT

Au nom des commissaires, je suis heureux de vous présenter le seizième volume des *Actes de la Commission des revendications des Indiens*. Nous consacrons ce volume aux décisions provisoires portant sur des contestations du mandat de la Commission. Au cours des onze dernières années, la Commission a fait face à onze contestations de mandat. Neuf d'entre elles venaient du gouvernement du Canada et deux, des Premières Nations.

Sur les onze décisions provisoires liées à des enquêtes, la Commission a publié un rapport final dans trois dossiers; les sept autres enquêtes se poursuivent. En ce qui concerne les revendications de la bande indienne de Lac La Ronge, la Première Nation a choisi de renoncer à sa demande d'enquête et, par conséquent, la Commission a fermé le dossier.

Dans ses délibérations, la Commission a tenu compte de la nature récursoire de son mandat et examiné les circonstances uniques de chaque cas. L'un des éléments communs, et peut-être la considération de base, a été d'appliquer aux parties les principes d'équité propres au processus.

En outre, depuis qu'elle les a rendues, la Commission a reçu à plusieurs reprises des demandes de copies des décisions; nous espérons que la présente compilation sera utile aux consultations du lecteur.

Phil Fontaine
Président

DÉCISIONS SUR LES OBJECTIONS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Enquête sur les Denesųlinés d'Athabasca
Revendication concernant les droits de chasse et de pêche
3

Enquêtes sur la bande indienne de Lac La Ronge
Revendications relatives aux terres de Candle Lake et de l'école
15

Enquête sur la Première Nation crie de Mikisew
Revendication relative au droit conféré par traité à des avantages économiques
25

Enquête sur la Première Nation de Walpole Island
Revendication relative à l'île Boblo
37

Enquête sur la Première Nation de Sandy Bay
Revendication relative aux droits fonciers issus de traité
43

Enquête sur la Première Nation d'Alexis
Revendication relative aux emprises de la Transalta Utilities
51

Enquête sur la Nation crie de James Smith
Revendications relatives aux droits fonciers issus de traité et à la réserve 100A de Cumberland
73

Enquête sur la Première Nation de Kluane
Revendication relative à la création de la réserve faunique et de la réserve de parc national de Kluane
81

Enquête sur la Première Nation de Peepeekisis
Revendication relative à File Hills
121

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

RAPPORT DE LA DÉCISION PROVISOIRE ENQUÊTE SUR LES DROITS DE CHASSE, DE PÊCHE ET DE PIÉGEAGE CONFÉRÉS PAR TRAITÉ ET REVENDIQUÉS PAR LES DENESŲŁINÉS D'ATHABASCA

DÉCISION SUR L'OBJECTION DU GOUVERNEMENT DU CANADA*

COMITÉ

Harry S. LaForme, commissaire en chef
Roger J. Augustine, commissaire
Daniel J. Bellegarde, commissaire
Carole T. Corcoran, commissaire
Carol A. Dutcheshen, commissaire
P.E. James Prentice, c.r., commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour les Denesųłinés d'Athabasca
David Knoll / David Gerecke

Pour le gouvernement du Canada
Robert Winogron / Bruce Becker / François Daigle

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Bill Henderson / Ron S. Maurice

LE 7 MAI 1993

* Publiée sans les notes dans (1994) 1 ACRI 175.

CONTEXTE

Le 21 décembre 1992, les Denesųlinés d'Athabasca, qui regroupent les Premières Nations de Black Lake, d'Hatchet Lake et de Fond du Lac (« les requérants »), demandent à la Commission des revendications des Indiens de « faire enquête sur le rejet de notre revendication particulière par le gouvernement du Canada ». Les Premières Nations en cause affirment que les traités nos 8 et 10 garantissent et protègent leurs droits de chasse, de pêche et de piégeage dans les Territoires du Nord-Ouest, plus précisément dans les régions situées au nord du 60e parallèle, à l'extérieur des limites indiquées dans les traités.

Les Denesųlinés d'Athabasca affirment en outre que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (« le Ministre ») a rejeté leur revendication. Le 8 juin 1989, M. John Leslie, du Ministère, fait savoir aux Denesųlinés que leur « proposition d'aide financière ne constitue pas une revendication particulière ou globale ». Dans une lettre du 12 juin 1991, le sous-ministre Harry Swain indique également au chef A.J. Felix que, « ... selon nos conseillers juridiques, vos droits ancestraux sur les terres situées au nord du 60e parallèle ont été cédés par le truchement des traités nos 5, 8 et 10, et les droits de chasse et de pêche ne s'étendent pas au-delà des limites de ces traités ». Le 10 septembre 1991, le Ministre le confirme dans une lettre : « Je suis d'accord avec ce que mon sous-ministre, M. Harry Swain, vous a dit dans sa lettre du 12 juin 1991 au sujet de vos droits de chasse et de pêche ».

Le 22 janvier 1993, la Commission décide de faire enquête, ce dont elle informe les parties le 25 janvier.

Cette enquête ne porte pas sur une revendication concernant l'extinction de droits ancestraux, ni sur une révision de l'accord sur le Nunavut, comme la Commission en a d'ailleurs informé les parties lors d'une réunion tenue à Toronto le 1er avril 1993.

À cette occasion, l'avocat du gouvernement du Canada, Me Winogron, a indiqué que le gouvernement pourrait contester la compétence de la Commission à faire enquête. L'avocat de la Commission lui a répondu, et l'a confirmé par écrit le 5 avril 1993, qu'une telle contestation devrait être adressée sans retard aux commissaires (la date du 13 avril a été mentionnée dans ce contexte), en exposant les motifs détaillés de la contestation et en demandant aux commissaires de rendre une décision.

Il convenait d'agir sans tarder dans ce dossier, car un comité composé du commissaire en chef, Harry LaForme, et des commissaires Carole Corcoran et Carol A Dutcheshen, devait tenir des audiences publiques à Fond du Lac, en Saskatchewan, le lundi 10 mai 1993.

Le 6 mai, un comité formé du commissaire en chef, Harry S. LaForme, et des commissaires Carole Corcoran, Carol A. Dutcheshen, James Prentice, Dan Bellegarde et Roger Augustine, a entendu les objections exprimées par le gouvernement du Canada relativement à la compétence de la Commission dans ce dossier.

OBJECTION

C'est dans une lettre du 13 avril 1993 que Me Winogron adresse officiellement au commissaire en chef l'objection du gouvernement (voir la lettre ci-jointe). On peut la résumer comme suit :

1) C'est une confirmation de leurs droits plutôt qu'une indemnisation par suite d'un manquement à une obligation légale du gouvernement que demandent les requérants. Or, rien n'est prévu, défini ou envisagé à cet égard dans la Politique des revendications particulières (« la Politique »), et cela ne saurait faire légitimement l'objet d'une revendication particulière.

2) La demande des requérants ne concerne pas « le non-respect d'une obligation légale » du gouvernement au sens de la Politique.

3) Les requérants n'ont pas adressé leur revendication à la Direction générale des revendications particulières et des droits fonciers issus des traités (MAINC).

Le mandat de la Commission, énoncé dans le décret C.P. 1992-1730, prévoit ce qui suit :

> Nous recommandons que nos commissaires, se fondant sur la Politique canadienne des revendications particulières publiée en 1982 et sur toute modification ou ajout ultérieur annoncé par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (ci-après appelé le « Ministre ») dans leur étude des seules questions déjà en litige quand la Commission a été saisie pour la première fois du différend, fassent enquête et rapport:
>
> a) sur la validité, en vertu de ladite Politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées;
>
> b) sur les critères applicables aux compensations dans le cadre de la négociation d'un règlement, lorsque le requérant conteste les critères adoptés par le Ministre.

DÉCISION

Me Winogron prétend que la Commission devrait stopper son enquête.

Pour commencer, il affirme que nous n'avons le pouvoir ni de confirmer des droits ni d'accorder un jugement déclaratoire. Cela n'est cependant pas, à notre avis, ce qui nous a été demandé. Nous avons plutôt été invités à faire enquête sur le rejet de la revendication particulière des bandes concernées, comme en témoigne la lettre de leur avocat en date du 21 décembre 1992.

Notre mandat consiste à faire enquête et rapport « sur la validité, en vertu de ladite Politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées.. » Le décret nous « ordonne » par ailleurs, une fois l'enquête terminée, « de présenter [nos] conclusions et recommandations aux parties impliquées » et d'en faire rapport au gouverneur en conseil. C'est précisément ce que nous avons l'intention de faire, et rien de plus.

Autre objection de Me Winogron, les requérants, ne se sont pas adressés à la Direction générale des revendications particulières et des droits fonciers issus des traités (MAINC). Le décret portant création de notre Commission mentionne expressément le rejet d'une revendications par le Ministre, mais sans limiter notre compétence à certains motifs de rejet plutôt qu'à d'autres. Par ailleurs, Me Winogron lui-même reconnaît que la réponse du 8 juin 1989 du Ministère peut être à juste titre considérée comme un rejet de la revendication des requérants.

En outre, l'argument ci-dessus du gouvernement est pour le moins extraordinaire eu égard aux circonstances entourant cette revendication. En effet,

le Ministère a rejeté une demande d'aide financière qui devait permettre aux intéressés de présenter leur revendication selon le processus évoqué par Me Winogron. Autrement dit, le Ministère a refusé de donner les fonds demandés par les bandes pour se prévaloir du processus, mais Me Winogron conteste maintenant notre compétence à faire enquête précisément parce que la revendication n'a pas été traitée dans le processus. C'est là une conclusion à laquelle vous nous permettrez de ne pas souscrire.

Enfin, Me Winogron soutient que la Politique ne s'applique pas à la revendication soumise par les requérants parce que celle-ci ne porte pas sur le « non-respect d'une obligation légale » du gouvernement au sens de la Politique.

Les requérants nous ont demandé de faire enquête sur leur revendication de droits de chasse, de pêche et de piégeage issus des traités nos 8 et 10 sur des terres situées dans les Territoires du Nord-Ouest, au nord du 60e parallèle.

L'expression « revendication particulière » est définie dans la brochure intitulée *Dossier en souffrance*[1], qui énonce la Politique de 1982 et qui est intégrée à notre mandat. Me Winogron convient que cette définition se trouve bel et bien dans ladite brochure. On précise à la page 7 de *Dossier en souffrance*, que l'expression « revendication particulière » désigne « les revendications portant sur l'administration des terres et d'autres biens indiens et sur le respect des dispositions des traités. » Cette définition est reprise à la page 19 sous la rubrique « La Politique : le règlement des revendications particulières vu sous un nouvel angle ».

Toujours dans *Dossier en souffrance*, on peut lire en page 20 que « la position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une 'obligation légale' ».

> On ajoute ensuite qu'il « peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :
>
> i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne. »

La position des requérants est que le gouvernement a refusé plus d'une fois de « reconnaître » leur revendication de droits issus des traités et que le Ministre a spécifiquement rejeté leur affirmation que ces droits existent bel et

1 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières* (Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1982); repris dans (1994), 1 ACRI 187.

bien. Leur requête s'appuie sur des lettres qui ont été écrites par le Ministre, ou en son nom, et qu'ils ont fournies à la Commission.

La position du gouvernement est qu'une revendication doit pouvoir faire l'objet d'une indemnisation en terres ou en argent pour pouvoir être visée par la Politique énoncée dans Dossier en souffrance. Comme la Politique prévoit que l'indemnisation en cas de non-respect d'une obligation légale prendra la forme d'un octroi de terres ou d'argent, affirme M[e] Winogron, la Commission n'a le pouvoir de faire enquête que sur ce type de revendications. Or, dit-il, la revendication des requérants n'est pas de cette nature.

La Commission a reçu pour mandat de faire enquête et rapport sur la validité, en vertu de la Politique des revendications particulières, des revendications rejetées par le Ministre. Il serait à notre avis prématuré de rendre un jugement sur l'argument de M[e] Winogron, c'est-à-dire que la revendication en cause n'est pas visée par la Politique énoncée dans Dossier en souffrance, et ce, tant que nous n'aurons pas terminé notre enquête. En effet, celle-ci aura précisément pour objectif de déterminer si la revendication est valide et pourquoi elle a été rejetée. Nous considérons que la question soulevée par M[e] Winogron est importante et nous devrons en tenir compte dans notre enquête.

M[e] Winogron affirme que la Commission doit s'assurer que les faits pertinents correspondent parfaitement aux critères d'application de la Politique avant de faire enquête. Nous ne sommes pas d'accord. Nous estimons qu'il nous appartient d'examiner tous les éléments de cette affaire pour obtenir seulement la conviction que :

1. La revendication a été présentée au gouvernement.
2. Les requérants prétendent que le gouvernement fédéral a manqué à ses Obligations légales en vertu des traités n[os] 8 et 10.
3. Le Ministre a rejeté la revendication en affirmant qu'il ne s'agit pas d'une revendication particulière.
4. Les requérants ont présenté la revendication à la Commission parce qu'elle est toujours en litige.
5. Les requérants peuvent légitimement arguer que la politique gouvernementale s'applique à leur revendication.

Les commissaires estiment que ces critères ont été respectés et qu'ils ont donc légitimement entrepris cette enquête.

Tout au long de l'enquête, les commissaires devront garder à l'esprit les points soulevés par Me Winogron, et il se peut fort bien que nous revenions plus tard sur ces questions.

Cette question a été examinée à Saskatoon le 6 mai 1993, en présence de

Harry LaForme, commissaire en chef
Roger Augustine, commissaire
Daniel Bellegarde, commissaire
Carole Corcoran, commissaire
Carol A. Dutcheshen, commissaire
James Prentice, c.r., commissaire

Fait le 7 mai 1993.

Harry S. LaForme, commissaire en chef
pour la COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

[Traduction]

Revendication particulières
Services juridiques, MAINC
Immeuble Trembla, pièce 1157
473, rue Albert
Ottawa

Le 13 avril 1993

Monsieur Harry S. LaForme
Commissaire en chef,
COMMISSION DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES
110, rue Yonge, suite 1702
Immeuble Canada Trust
Toronto (Ontario)
M5C 1T4

Monsieur,

Objet : Revendication des Denesulines d'Athabasca - Commission des revendications particulières

Pour faire suite à la séance de consultation tenue à cet égard le 1er avril dernier, nous tenons à vous informer par la présente que la Commission ne nous apparaît pas habilitée à faire enquête sur la revendication présentée par les Denesulines d'Athabasca.

Les requérants ont demandé à la Commission de se pencher sur les raisons qu'a le gouvernement du Canada de ne reconnaître aucun des droits conférés par traités aux Denesulines d'Athabasca, y compris des droits de chasse, de pêche et de piégeage dans certaines régions des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.). En effet, les traités nº 8 et 10 leur reconnaîtraient des droits à l'égard de tous leurs territoires ancestraux dans les T.N.-O., même si ces territoires se trouvent exclus de la description géographique que donnent ces traités. Par ailleurs, leurs droits de chasse, de piégeage et de pêche dépasseraient également les limites ainsi définies pour s'étendre à des régions touchées par la «clause d'extinction générale» que renferment lesdits traités.

Concernant le mandat confié à la Commission, le décret portant création de celle-ci en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes prévoit ce qui suit :

> «Nous recommandons que nos commissaires, se fondant sur la Politique canadienne des revendications particulières publiée en 1982 et sur toute modification ou ajout

ultérieur annoncé par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (...) dans leur étude des seules questions déjà en litige quand la Commission a été saisie pour la première fois du différend, fassent enquête et rapport :

(a) sur la validité, en vertu de ladite Politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées; (...).»

Quant à la Politique gouvernementale, elle se lit comme suit :

La position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une obligation légale», c'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter.

Il peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.

ii) Un manquement à une obligation découlant de la Loi sur les Indiens ou d'autres lois et règlements relatifs aux Indiens.

iii) Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.

iv) L'aliénation illégale de terres indiennes.

A la lumière de ce qui précède, nos objections sont les suivantes :

1) Les requérants ne demandent aucune compensation pour pertes ou dommages subis par suite d'un manquement de la Couronne à une obligation légale. Leur requête, qui ne constitue d'aucune façon une revendication au sens de la politique, vise plutôt une confirmation des droits qui leur ont été conférés par traités. Les jugements déclaratoires étant du domaine de la Cour fédérale du Canada, ils ne sauraient faire l'objet d'une revendication particulière au sens de la politique appliquée par le gouvernement en cette matière, qui n'en fait d'ailleurs aucunement mention. Le décret portant création de la Commission habilite celle-ci à faire enquête et à déposer un rapport sur la validité en vertu de la Politique gouvernementale, des revendications présentées.

2) La revendication en cause ne découle en rien du «non-respect d'une obligation légale» au sens de la politique des revendications particulières.

3) Les requérants ne se sont pas adressés à la Direction générale des revendications particulières et des droits fonciers issus des traités (MAINC).

Comme il ne s'agit pas d'une revendication, la Commission n'est pas habilitée à mener une enquête et à déposer un rapport.

Conformément à la lettre envoyée par M. Henderson en date du 5 avril 1993, nous demandons aux commissaires de nous faire connaître leur décision.

En attendant votre réponse, je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Robert Winogron

cc : Carol A. Dutcheshen
Carole Corcoran
Bill Henderson
David Knoll

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

DÉCISION PROVISOIRE : ENQUÊTES SUR LA BANDE INDIENNE DE LAC LA RONGE REVENDICATIONS RELATIVES AUX TERRES DE CANDLE LAKE ET DE L'ÉCOLE

DÉCISION SUR LES OBJECTIONS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

COMITÉ

Daniel J. Bellegarde, coprésident de la Commission
P.E. James Prentice, c.r., coprésident de la Commission
Roger J. Augustine, commissaire
Carole T. Corcoran, commissaire
Aurélien Gill, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Bande indienne de Lac La Ronge
Douglas Kovatch / James D. Jodouin

Pour le gouvernement du Canada
Bruce Becker

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Robert F. Reid / Kim Fullerton / Ron S. Maurice

LE 9 MAI 1995

CONTEXTE

Lors d'une rencontre récente, les commissaires ont examiné la contestation soumise par le gouvernement quant à la compétence de la Commission de faire enquête dans la présente affaire. (Bien qu'il y ait en réalité deux revendications distinctes, les parties ont convenu que si elles devaient être entendues, ce devait être dans une seule enquête). Les mémoires de M^e^ Becker du 20 février et du 18 avril, et ceux de M^es^ Kovatch et Jodouin du 14 mars et du 18 avril ont été examinés et étudiés en détail.

Même si les mémoires étaient longs, et les commissaires remercient les conseillers juridiques pour l'examen qu'ils ont fait du dossier, la conclusion qui en ressortait était qu'un seul facteur devait s'appliquer, l'équité.

La position du gouvernement consiste à dire, en résumé, que, à moins que le rejet ne se soit produit dans le cadre du processus énoncé dans *Dossier en souffrance* (le processus des revendications particulières)[1], il ne s'agissait pas d'un rejet visé dans le mandat des commissaires. Comme l'indiquait M^e^ Becker, « [l]e rejet doit avoir trait à une revendication présentée au Canada sous le régime de la Politique des revendications particulières ». Il en résulte que, même si les revendications en question, tel qu'indiqué dans l'argumentation, ont été expressément rejetées par le sous-ministre adjoint principal du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), M. Richard Van Loon, en avril 1992, la Commission n'est pas habilitée à faire enquête sur celles-ci.

Quant à la requérante, essentiellement, elle maintient que le rejet constituait, sur le fond sinon sur la forme, un rejet de sa revendication sous le régime du processus des revendications particulières.

1 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières* (Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1982); repris dans (1994) 1 ACRI 187.

Il se peut que les facteurs que les commissaires considèrent convaincants soient propres à la présente enquête. D'une façon ou d'une autre, ils ont trait à la question d'équité.

ÉQUITÉ ENVERS LA BANDE

Les commissaires remarquent que la Commission a informé pour la première fois les parties de son intention de faire enquête sur le rejet de ces revendications en mars 1993. Le gouvernement avait la possibilité de faire objection à ce moment, mais il s'en est abstenu jusqu'à la séance de planification tenue le 25 janvier 1995, presque deux ans plus tard. Cette contestation a surpris les conseillers juridiques de la requérante, qui avaient de toute évidence présumé que l'enquête aurait lieu et avaient investi passablement de temps et d'efforts pour s'y préparer. Les conseillers juridiques des parties ont alors convenu que l'enquête sur ces deux revendications attendrait la conclusion de l'étape de l'audience dans l'enquête de la Commission sur la revendication de droits fonciers issus de traité (DFIT) de Lac La Ronge, en se fondant sur l'hypothèse que l'enquête sur les deux revendications en l'espèce aurait lieu par la suite au moment opportun. Il semble qu'à aucun moment du long processus d'enquête de la Commission sur la revendication des DFIT de la bande que le gouvernement n'a laissé entendre qu'il s'objecterait à ce que la Commission fasse enquête sur ces revendications.

Est-ce que la bande peut répondre à l'objection du gouvernement en soumettant maintenant officiellement ses revendications au processus des revendications particulières? La bande a offert de procéder ainsi comme « compromis » à l'objection du gouvernement, si le processus pouvait être terminé dans un délai raisonnable. Cette proposition a cependant soulevé des problèmes sérieux. L'un d'entre eux tient dans le fait que le gouvernement n'a donné aucune indication de l'éventualité que les revendications soient acceptées aux fins de négociations. La bande n'a pas été mise au courant des motifs du rejet communiqué par M. Van Loon. Si cela venait du fait que les renseignements fournis au Canada au plan de la preuve historique ou des arguments juridiques étaient insuffisants, le gouvernement n'a pas indiqué quels renseignements supplémentaires sont nécessaires pour conseiller le ministre sur les fondements de la revendication. Puisque la bande ne sait pas ce qui manque, on peut se demander s'il est possible de justifier le temps et l'argent nécessaires pour présenter officiellement une revendication sous le régime des revendications particulières.

Ensuite, il y a la question de temps. Alors que le conseiller juridique du gouvernement laissait entendre qu'il faudrait peut-être six à neuf mois pour examiner les deux revendications si elles étaient soumises maintenant au processus des revendications particulières, il ne s'agissait de toute évidence que d'une estimation; personne ne peut prédire combien de temps cela prendra.

Un autre obstacle se dresse, plus impérieux. Il tient dans le fait que le gouvernement refuse d'examiner une revendication particulière si cette revendication fait l'objet en même temps d'un contentieux. Pour que la revendication soit examinée, le contentieux doit être mis en suspens. Puisqu'il ne s'agit pas d'une exigence énoncée dans *Dossier en souffrance*, il semble qu'il s'agisse simplement d'une politique générale du gouvernement. Cela force dans les faits les requérants à choisir entre procéder par la voie des tribunaux ou par le processus des revendications particulières.

Même s'il se peut que la politique non écrite du Canada se justifie dans certaines situations pour éviter les poursuites inutiles, particulièrement lorsqu'il existe une perspective raisonnable de parvenir à un règlement négocié, il n'est pas raisonnable de laisser entendre que la Première Nation devrait placer le contentieux en suspens et présenter une revendication particulière alors que des hauts fonctionnaires du gouvernement ont déjà nié avec insistance le fait que la revendication soit fondée que ce soit du point de vue historique ou juridique.

Une poursuite, qui finit par inclure les trois revendications dont est présentement saisie la Commission (droits fonciers issus de traité, terres de Candle Lake et de l'école), est intentée en 1986. Elle a été menée activement et est arrivée au point où un juge a été nommé pour la gérer, et une audience de gestion, préalable au procès, a eu lieu. L'affaire devrait être entendue au début de l'an prochain. La bande a investi des années d'effort et des frais considérables dans ce dossier. Malgré cela, le gouvernement dit en réalité à la bande que son action doit être virtuellement abandonnée et qu'elle doit préparer et présenter au MAINC d'autres exposés de la revendication portant sur les mêmes questions, conformément au processus des revendications particulières, et qu'elle doit attendre une période de temps imprévisible pendant que le gouvernement étudie s'il convient d'accepter des revendications qu'il a déjà rejetées.

Le fait de soumettre une revendication au processus des revendications particulières aurait pour autre conséquence de retarder l'enquête de la Commission pour la même période illimitée, car la bande devrait abandonner sa

position voulant que les revendications ont déjà été rejetées et il ne serait pas justifié de tenir une enquête.

De l'avis des commissaires, la politique consistant à empêcher des requérants ayant un contentieux avec le gouvernement de chercher en même temps des solutions de rechange à la poursuite, ce que le gouvernement offre dans le cadre du processus des revendications particulières et la Commission par son processus d'enquête, vient carrément contredire l'objet même de ces processus. Même si les commissaires acceptent le fait que le processus des revendications particulières constitue, comme M^e^ Becker l'affirme avec insistance, une solution de rechange aux poursuites, ils n'acceptent pas que le processus soit traité comme excluant tout autre recours ou que ses concepteurs l'aient ainsi envisagé.

Cette politique semble avoir été adoptée par le gouvernement pour servir ses propres intérêts, en lui évitant d'être occupé sur deux « fronts » à la fois sur la même revendication. Aucune autre justification n'a été proposée. Si on l'appliquait à la situation en l'espèce, cela entraînerait une injustice manifeste pour la bande.

Avant de passer à un autre point, il convient de se demander pourquoi la bande n'a pas présenté plus tôt les revendications en question dans le cadre du processus des revendications particulières. La réponse semble tenir dans le fait que, si la bande avait été mise au courant plus tôt de la politique exigeant que les poursuites soient mises en suspens, il est peu probable qu'elle aurait été davantage disposée à le faire qu'elle ne l'est maintenant. Même si la bande n'était pas au courant de la politique, il est raisonnable de présumer que le rejet exprimé par Van Loon a semblé bloquer cette option, étant donné que le gouvernement était au fait du contexte historique et des fondements juridiques des revendications, et sans aucun doute conseillé par ses avocats. Il convient aussi de remarquer que le gouvernement ne s'est pas objecté à ce que les commissaires tiennent une enquête sur la revendication des droits fonciers issus de traité, même si elle n'avait jamais été officiellement soumise au processus des revendications particulières. Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas raisonnable de reprocher à la bande de ne pas avoir soumis plus tôt la revendication au processus des revendications particulières.

ÉQUITÉ ENVERS LE GOUVERNEMENT

Me Becker fait valoir que son objection n'est pas simplement une question de forme et qu'elle repose davantage sur le fait que le rejet des revendications a eu lieu dans le cadre du contentieux plutôt que dans celui du processus des revendications particulières. Pour reprendre ses paroles, le « Bureau des revendications autochtones (maintenant les Revendications particulières de l'Ouest) n'a pas eu l'occasion d'examiner la revendication comme la Politique (des revendications particulières) le prévoit, et la revendication n'a pas non plus été soumise au ministère de la Justice en vue d'obtenir un avis sur l'existence d'une obligation légale en suspens au sens de la Politique. »

Les commissaires remarquent que la lettre de rejet du 29 avril 1992 est explicite. Elle a été rédigée par le « sous-ministre adjoint principal du Programme des revendications, responsable de la Direction du soutien aux litiges (et par conséquent du règlement des droits fonciers issus de traité) au sein de la Direction générale des revendications particulières et des droits fonciers issus de traité. » L'auteur rejette la revendication de DFIT et poursuit en écrivant que le « ministère des Affaires indiennes est convaincu que les terres de Candle Lake et les 'terres de l'école' n'ont jamais été constituées en réserves et qu'un tribunal serait du même avis. »

Cette lettre a été rédigée quelque six ans après le début du contentieux. Au cours de cette période, de longues discussions ont eu lieu en vue de régler les trois revendications. Le Bureau du commissaire aux traités (BCT) de la Saskatchewan y participe. Les revendications sont décrites en détail dans un « livre vert » présenté au BCT en août 1990. Le gouvernement a pris part à toutes ces discussions.

Compte tenu de ce qui précède, les commissaires croient pouvoir présumer que la revendication a été rejetée à la lumière de renseignements et d'un avis juridique suffisants. En effet, ils ont de la difficulté à imaginer que le rejet ait été communiqué sans avis juridique préalable. Rien ne laisse croire que des renseignements supplémentaires aient été requis. On n'a pas expliqué quel autre renseignement aurait pu être obtenu si les revendications avaient été soumises au processus des revendications particulières. Il est donc difficile de voir quel intérêt du gouvernement aurait été servi en exigeant que la bande soumette les revendications au processus.

Ainsi, les commissaires ont de la difficulté à comprendre comment le gouvernement peut prétendre qu'il subit un désavantage ou un préjudice en n'ayant pas une possibilité suffisante d'examiner les revendications sur le fond. Les conseillers juridiques de la requérante ont décrit les circonstances

du rejet des revendications. Ils font remarquer que, dans le cadre du contentieux, « toute l'information qui serait normalement fournie à la Direction générale des revendications particulières selon la Politique (des revendications particulières) a été en fait fournie au Canada. L'historique des revendications, de même qu'une importante documentation historique, et une argumentation juridique complète, ont été fournis. » Ils ajoutent plus loin qu'« aucun élément d'importance n'est requis... ».

Malgré cela, si le ministère des Affaires indiennes se sent désavantagé soit parce qu'il n'a pas eu suffisamment la possibilité d'examiner les documents et a besoin davantage de temps, soit parce qu'il faut faire des recherches additionnelles, les commissaires seront heureux d'accorder une suspension d'une durée raisonnable. Les commissaires sont convaincus qu'ils doivent tout mettre en œuvre pour être équitables avec les deux parties, et non seulement la requérante, et ils tenteront d'éviter l'injustice que redoute le gouvernement s'ils décident de procéder à l'enquête.

De plus, si le MAINC estime qu'il faut plus de recherche, les commissaires sont disposés à offrir les services de recherche de la Commission pour l'aider et pour aider la requérante.

Avant de parvenir à ces conclusions, les commissaires ont examiné les autres points soulevés par les parties. Étant donné les avis exposés ci-dessus, ces points n'ont pas tous à être réglés. Cependant, il faut répondre à l'argument de M[e] Becker voulant que, si la Commission procède, cela donne lieu à un effet « pervers », que des requérants cherchent à éviter le processus même pour lequel la Commission a été créée. Il prétend que, si les commissaires devaient tenir une enquête, des requérants dans d'autres affaires pourraient simplement déposer un exposé de la demande au tribunal et attendre que le gouvernement dépose un exposé de la défense. Alors, partant de la théorie que l'exposé de la défense constitue un rejet par le ministre, les requérants s'adresseraient directement à la Commission et, ainsi, contourneraient le processus des revendications particulières.

Les commissaires sont d'avis que cela ne risque pas de se produire, car un exposé de la défense, en soi, ne pourrait raisonnablement être considéré comme un rejet par le ministre. La présente revendication a été rejetée par le ministre, ou en son nom. Le fait de procéder à l'enquête ne constituerait pas un précédent permettant de contourner en général la Politique des revendications particulières, comme le craint M[e] Becker.

Une bonne partie de l'argumentation de M[e] Becker repose sur des formalités. Cela requière une interprétation stricte et limitée du mandat de la

Commission. Les commissaires considèrent leur mandat comme récursoire. En conséquence, ils l'interprètent de manière large en vue de réaliser son objectif, à savoir de veiller, au meilleur de leur capacité, à ce que les revendications pouvant être considérée comme relevant de leur mandat, soient traitées de manière équitable.

Me Becker réclame un « privilège de non-divulgation » pour la lettre au motif qu'elle a été rédigée au cours des discussions de règlement et que le processus d'enquête de la Commission « se déroulera 'sous toutes réserves' ». Qui plus est, il a demandé à la Commission de « protéger le caractère confidentiel de la lettre en n'y faisant pas allusion publiquement » et, puisque son mémoire « contient des mentions au contenu de la lettre, que la Commission et la bande traitent aussi ce document comme confidentiel. »

Le conseiller juridique de la bande est d'avis que la lettre n'a pas été produite dans des circonstances donnant droit au gouvernement de réclamer un privilège de non-divulgation.

Les commissaires ont souvent affirmé que la Commission n'est pas une cour. Il est évident que les parties ne s'entendent pas sur la question de la non-divulgation de la lettre. Les commissaires ne sont pas habilités à décider des questions de privilège, ou à marquer des procédures du sceau « privilégié ». Même s'ils tentent toujours de respecter les demandes de confidentialité, les commissaires ne peuvent permettre que cela les empêche de s'acquitter de leur mandat. Ils ne peuvent examiner l'objection du gouvernement sans faire mention de la lettre, puisque les conseillers juridiques des deux parties l'ont fait et en ont cité des passages, et puisqu'elle sert de fondement à la réponse de la bande à l'objection du gouvernement. Pour savoir s'il s'agit d'un document privilégié, il faudra attendre, le cas échéant, la décision d'un tribunal. (Il est toutefois difficile de saisir en quoi la divulgation d'une lettre qui constitue une négation claire de responsabilité pourrait être préjudiciable au gouvernement.)

Comme les conseillers juridiques des parties en ont déjà été informés, les commissaires ont l'intention d'entamer la prochaine étape de l'enquête, l'audience publique, prévue le 13 juin. Si Me Becker désire accepter l'une des offres des commissaires, il doit les en aviser sans tarder. Les commissaires demandent en outre que les documents du gouvernement lui soient fournis le plus rapidement possible pour faciliter la préparation de la recherche historique d'ici aux audiences du 13 juin.

Si les conseillers juridiques ont des observations ou des questions à la suite de la présente lettre, je serai heureux d'en prendre connaissance et, si c'est ce qu'ils souhaitent, de les communiquer aux commissaires.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Robert F. Reid,
conseiller juridique et médiateur

Fait le 9 mai 1995.

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

DÉCISION PROVISOIRE : ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION CRIE DE MIKISEW
REVENDICATION RELATIVE AU DROIT À DES AVANTAGES ÉCONOMIQUES ISSUS DE TRAITÉ

DÉCISION SUR LES OBJECTIONS DU GOUVERNEMENT DU CANADA*

COMITÉ

Daniel J. Bellegarde, coprésident de la Commission
P.E. James Prentice, c.r., coprésident de la Commission
Carole T. Corcoran, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation crie de Mikisew
Jerome N. Slavik

Pour le gouvernement du Canada
François Daigle

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Ron S. Maurice

LE 18 NOVEMBRE 1996

* Publiée dans (1998) 6 ACRI 230.

CONTEXTE

La présente concerne l'intervention du Canada pour contester la compétence de la Commission à l'égard d'une enquête sur la question en rubrique. Suite à ma communication verbale du 17 septembre 1996, le coprésident Dan Bellegarde a examiné avec soin les argumentations écrites des parties et a décidé de mener l'enquête comme l'a demandé la Première Nation crie de Mikisew (PNCM).

Compte dûment tenu des argumentations présentées par les parties, le principe d'équité l'a emporté dans la décision d'entreprendre l'enquête. Après avoir examiné la nature des questions en cause et le temps que cette revendication est demeurée à l'étude à la Direction générale des revendications particulières, le coprésident Bellegarde a conclu que le Canada avait disposé de suffisamment de temps pour déterminer s'il devait s'acquitter d'une «obligation légale» non respectée envers la PNCM. Dans les circonstances, il a jugé que le long retard équivalait à un rejet de la revendication justifiant une enquête de la Commission en vertu de son mandat. Il a également jugé qu'il serait injuste pour la Première Nation et préjudiciable à ses intérêts de ne pas mener cette enquête car on risquerait alors de priver la PNCM de son droit de faire étudier sa revendication par un tiers indépendant. En outre, le calendrier de l'enquête a été établi de manière à accorder au Canada du temps supplémentaire pour faire connaître son point de vue sur le bien-fondé de la revendication avant l'étape des argument écrits et oraux. Si le Canada décide d'accepter la revendication, il ne sera pas nécessaire que la Commission poursuive l'enquête.

La chronologie de la revendication et les motifs détaillés de la décision sont exposés ci-après.

CHRONOLOGIE DE LA REVENDICATION

1 Janvier 1993 – La PNCM dépose une revendication particulière auprès des Revendications particulières – Ouest (RPO) concernant les avantages économiques issus du Traité 8.

2 20 octobre 1993 – Les RPO envoient un document de travail présentant l'analyse préliminaire de la revendication, effectuée par le Canada, à M. Slavik.

3 29 mars 1994 – Allan Tallman des RPO fait savoir à M. Slavik que la position préliminaire du Canada est que la revendication ne prouve pas qu'il existe une obligation légale non respectée par le Canada. Le Canada offre à la PNCM la possibilité de fournir des preuves additionnelles ou des arguments écrits à prendre en considération.

4 15 juillet 1994 – Les parties se réunissent pour discuter de la position préliminaire du Canada et de nouveaux arguments sont présentés aux RPO par la PNCM. Après la réunion, les RPO conviennent de mener des recherches sur la mise en œuvre des dispositions agricoles du Traité 8.

5 30 janvier 1995 – Les RPO distribuent des exemplaires du projet de rapport intitulé « Avantages économiques et bandes assujetties au Traité n° 8 de l'Alberta, 1899-1940 ».

6 5 mai 1995 – Le chef Waquan écrit à Rem Westland, directeur général des Revendications particulières, pour demander une décision concernant la revendication.

7 12 juin 1995 – Lettre de Rem Westland au chef Waquan, « sous toutes réserves », reconnaissant « qu'il y a peut-être une obligation en vertu du Traité 8 de fournir les articles précisés dans ce traité à la PNCM ». M. Westland propose les deux options suivantes à la PNCM sur la façon de procéder : « La PNCM peut entamer une procédure de revendication particulière ou peut attendre les résultats (en y participant, le cas échéant) du processus d'autonomie gouvernementale des Indiens, en voie d'élaboration, qui permettra de déterminer comment les traités doivent être interprétés et mis en œuvre à notre époque contemporaine. Sous réserve de votre accord et d'une lettre officielle du sous-ministre adjoint aux Revendications et gouvernement indien du MAINC, acceptant votre revendication, la Direction générale des revendications particu-

lières est disposée à entamer des négociations sur la revendication de la Première Nation à la lumière de la Politique des revendications particulières et de la position juridique du MAINC. »

8 2 août 1995 – Lettre de Manfred Klein, RPO, au chef Waquan confirmant que les RPO sont disposées à négocier une revendication avec la PNCM sous réserve des conditions établies dans la lettre du 12 juin.

9 17 août 1995 – Lettre du chef Waquan à Manfred Klein indiquant que la PNCM est disposée à entreprendre des négociations pour le règlement de la revendication particulière.

10 19 décembre 1995 – M. Slavik demande une réponse au directeur général intérimaire Mike Bouliane concernant la situation des « documents d'acceptation » de la revendication.

11 22 janvier 1996 – Lettre du chef Waquan au sous-ministre Scott Serson demandant une réunion pour discuter des motifs expliquant pourquoi la revendication n'a pas été acceptée. Le chef Waquan déclare que M. Bouliane a fait savoir à la PNCM avant Noël que l'examen de la revendication avait été mis en attente « pour un certain nombre de raisons liées à la politique » et que M. Bouliane s'est dit préoccupé par la possibilité d'un « précédent » et de « coûts pour le Canada » si la revendication était acceptée pour négociation.

12 7 février 1996 – Lettre de Mike Bouliane au chef Waquan expliquant que le « traitement des documents d'acceptation demeure en attente » car la question des droits à des avantages économiques « fait actuellement l'objet d'un examen du Ministère du point de vue de la politique ». M. Bouliane s'attend à une décision du Ministère dans les trois mois à venir.

13 23 février 1996 – Lettre de Jerome Slavik à la Commission des revendications des Indiens demandant une enquête sur « le rejet présumé » de la revendication.

14 12 juin 1996 – Lettre de François Daigle à Isa Gros-Louis Ahenakew, CRI, s'opposant à une enquête de la Commission parce que « le Canada ne reconnaît ni n'admet que la revendication ait été rejetée ».

15 14 juin 1996 – Lors de la séance de planification de la CRI ayant eu lieu à Ottawa, François Daigle déclare que la Commission n'a pas le mandat de mener l'enquête. Dans une lettre du même jour, M. Michel Roy,

directeur général des Revendications particulières, répète que l'examen de la revendication a été « mise en attente car la question des droits à des avantages économiques fait actuellement l'objet d'un examen du Ministère du point de vue de la politique. Même si l'intention était de terminer cet examen dans les trois mois, les circonstances nous ont empêchés de le faire ». M. Roy déclare qu'il s'est « pleinement engagé à faire examiner la revendication par les hauts fonctionnaires du Ministère ».

16 27 juin 1996 – Lettre de Michel Roy à Jerome Slavik en réponse à la proposition faite lors de la séance de planification du 14 juin. M. Roy déclare que « malheureusement, le Ministère n'est pas en mesure de faire savoir avant le 31 juillet 1996 si la revendication de votre client sera ou non acceptée pour négociation en application de la Politique des revendications particulières. Nous ne pouvons accepter que cette revendication soit 'réputée' rejetée aux fins d'une enquête par la Commission des revendications des Indiens ». M. Roy déclare de nouveau que la revendication fait l'objet d'un examen en bonne et due forme au sein du Ministère.

17 24 juillet 1996 – Lettre du chef Waquan à Michel Roy affirmant que la PNCM est « déçue » qu'après trois ans et demi, le MAINC continue de tergiverser et de reporter l'acceptation de la revendication.

POSITIONS DES PARTIES CONCERNANT LE MANDAT DE LA COMMISSION

Dans le mémoire du Canada du 1er août 1996, M. Daigle soutient que la question de savoir si la Commission a le mandat de mener une enquête sur cette revendication peut être déterminée à titre provisoire étant donné que la question du rejet n'est pas liée de façon indissociable au fond de la revendication. Pour trancher cette question provisoire, M. Daigle affirme que la Commission ne peut « supposer » qu'une revendication a été rejetée. La question pertinente est de savoir si « la conduite du Canada équivaut à un rejet ». De l'avis du Canada, ce n'est pas le cas.

M. Daigle rappelle brièvement le mandat contenu dans le décret d'établissement de la Commission et les faits saillants à l'appui de son affirmation voulant que les commissaires n'aient pas le mandat d'effectuer une enquête étant donné que la revendication n'a pas été rejetée. M. Daigle men-

tionne les deux décisions précédentes de la Commission de mener une enquête (l'enquête sur les Denesuline d'Athabasca et celle sur la bande indienne de Lac La Ronge) pour étayer le point de vue selon lequel on doit constater un « rejet de la revendication sur le fond » avant que la Commission puisse ouvrir une enquête. Même si M. Daigle reconnaît que l'examen préliminaire de la revendication par le Canada en mars 1994 n'a pas révélé une obligation légale non respectée, il affirme que d'autres preuves et arguments ont été présentés au Ministère et qu'aucune décision n'a été prise de façon conclusive dans un sens ou dans l'autre. La base de l'argument du Canada est que la revendication n'a tout simplement pas été rejetée. D'après M. Daigle, « le MAINC n'a pas terminé son examen de la revendication et n'a pas encore déterminé si, sur le fond, la revendication doit être acceptée ou rejetée aux termes de la Politique des revendications particulières ».

La position de la Première Nation crie de Mikisew est établie dans une lettre de M. Jerome Slavik à l'auteur de ces lignes en date du 15 août 1996. M. Slavik avance qu'il existe une vaste jurisprudence pour appuyer le point de vue selon lequel les organismes administratifs créés en vertu d'une loi ont l'autorité et le pouvoir discrétionnaire nécessaires pour rendre des décisions concernant leur mandat, compte tenu d'un examen judiciaire de ces décisions. Même si la Commission doit être convaincue qu'une revendication a été rejetée par le Ministre avant de procéder à une enquête, M. Slavik affirme que la CRI a le pouvoir de déterminer ce qui constitue un « rejet ». En plus du rejet explicite exprimé par écrit ou verbalement, M. Slavik est d'avis que le rejet peut être fondé sur « l'action, l'inaction ou tout autre comportement, comme le refus ou l'incapacité de prendre une décision de la part de la Couronne dans des délais raisonnables, ce qui équivaut à un rejet, malgré l'affirmation du contraire ».

M. Slavik affirme que lorsque la Couronne a été saisie d'une revendication pendant une période de temps raisonnable et qu'aucune décision n'a été rendue, il faut bien conclure à un moment donné que la revendication a été pour l'essentiel rejetée si l'on veut permettre à la Première Nation d'entreprendre d'autres recours. Même si ces cas ne s'appliquent pas directement aux faits particuliers et aux circonstances de l'affaire présentée à la Commission, M. Slavik signale trois instances de *mandamus* visant à obliger une administration publique à rendre une décision. Dans l'affaire *Austin c. Ministre de la Consommation et des Corporations* (1986), 12 CPR (3e) 190, le tribunal a jugé que, même s'il n'existe pas de délais imposés par la loi, l'administration a un devoir légal de rendre une décision dans des

limites raisonnables. Dans l'affaire *Bhatnager c. Ministre de l'Emploi* [1985] 2 CF 315, le tribunal a rendu une ordonnance de *mandamus* pour obliger le Ministère à prendre une décision sur une demande d'immigration avant une certaine date. Même si la Cour ne pouvait ordonner au Ministère de trancher la question dans un sens particulier, elle pouvait émettre un bref de *mandamus* en raison du long retard dans la prise de décision et de l'absence d'explications adéquates pour ce retard. Enfin, M. Slavik cite l'affaire *Bande indienne d'Ermineskin c. Registraire des Affaires indiennes et du Nord* [1987] 2 CNLR 70, le tribunal a jugé que le registraire avait l'obligation légale de rendre une décision sur une contestation déposée par la bande en matière d'appartenance à la bande. Le juge Strayer a déclaré ce qui suit : « *Même s'il n'y a pas eu rejet explicite de la demande, on a attendu suffisamment longtemps une réponse qui n'est jamais venue. Cela équivaut à un refus de décider.* » Le juge Strayer conclut par conséquent « qu'en refusant ou en négligeant de prendre une décision concernant l'une ou l'autre de ces protestations, le registraire empêche qu'un appel soit interjeté devant un tribunal pour l'interprétation de la loi. Je ne suis pas prêt à conclure que le Parlement voulait ce résultat ». Dans l'affaire Ermineskin, le retard en question était légèrement inférieur à deux ans, défini à partir du moment où la bande a déposé sa première opposition devant le registraire. M. Slavik soutient que les faits de cette affaire sont semblables à ceux de l'instance qui nous intéresse étant donné que la PNCM pourrait être privée de la possibilité de faire étudier la revendication par la Commission, dont le mandat expire le 31 mars 1997.

LES MOTIFS DES COMMISSAIRES

Comme on l'a déjà mentionné, la Commission a décidé d'entamer une enquête sur cette affaire. Toutefois, les plaidoyers oraux ne seront pas prononcés avant janvier 1997. En ce qui a trait aux précédents cités plus haut, on doit convenir que s'il n'est pas possible de les appliquer directement, étant donné que la Commission ne peut ordonner des mesures discrétionnaires comme peut le faire un tribunal d'équité, ils peuvent quand même aider à déterminer si le retard du Canada dans sa réponse sur le fond de la revendication équivaut à un rejet. La jurisprudence nous offre d'autres cas appuyant la décision d'ouvrir une enquête pour cause de long retard.

Dans l'affaire *Friends of Oldman River Society* [1993] 2 CF; (1993), 105 DLR (4e) 444 (Cour fédérale, section de première instance), la Cour a

fait part de son point de vue sur ce qui constituait une période de temps raisonnable pour rendre une décision en vertu d'une loi. Le tribunal a soutenu que la complexité de la question avait une incidence directe sur ce qui devait être considéré comme un délai déraisonnable dans les circonstances. La Cour a refusé de rendre une ordonnance de *mandamus* pour obliger le ministère des Transports à mettre en œuvre les recommandations de la commission d'évaluation environnementale étant donné que seulement quatorze mois s'étaient écoulés depuis la publication du rapport et des recommandations de la commission. La Cour a conclu qu'il n'y avait pas eu de retard déraisonnable mais est demeurée saisie de la question de manière à pouvoir assurer le suivi.

Dans l'affaire *R. c. Stapleton* (1983), 6 DLR (4e) 191 (CAN-É), portant, en application de la Charte, sur une demande de rejet d'une accusation criminelle pour défaut d'avoir entamé une procédure dans des délais raisonnables, la Cour a jugé que le préjudice était un facteur pertinent lorsqu'il s'agit de déterminer si les délais sont déraisonnables. La Cour a de plus affirmé que ce qu'il faut considérer comme un délai raisonnable est fonction des circonstances.

Dans l'affaire *Delmas and Vancouver Stock Exchange* (1994), 119 DLR (4e) 136 (CSC-B), la Cour avait été saisie d'une demande d'interdiction et de *certiorari* contestant la compétence de la Bourse de Vancouver à prendre des mesures disciplinaires contre le requérant. Bien qu'on fasse preuve de beaucoup d'égards pour des organismes comme la Bourse en raison du caractère hautement spécialisé de leurs fonctions, cette affaire porte à croire que les tribunaux sont en général réticents à accorder des recours extraordinaires contre les décisions des tribunaux et des organes administratifs. On reconnaît, certes, que cette affaire n'est pas directement liée à celle qui nous intéresse, mais elle corrobore l'opinion que la Commission peut déterminer si un retard déraisonnable équivaut au rejet d'une revendication et que ce genre de décisions est en général respecté par les tribunaux.

La Commission a décidé d'ouvrir l'enquête parce que le Canada a joui d'une période raisonnable de temps pour donner une réponse sur le fond de la revendication. Il est significatif que la Direction générale des revendications particulières ait offert au départ d'engager des négociations avec la PNCM le 12 juin 1995, en application de la Politique, sous réserve d'une lettre officielle d'acceptation du sous-ministre adjoint aux Revendications du MAINC. Plus de dix-sept mois se sont écoulés et le Canada n'a toujours pas répondu à une question juridique bien nette, à savoir si la PNCM a obtenu les

avantages économiques promis dans le Traité 8. Bien que la Commission reconnaisse que la nature et la portée des droits issus de traités sont des questions d'interprétation, il reste que ces questions sont avant tout un objet de négociation.

Exprimée simplement, la question est de savoir s'il existe des obligations non respectées en vertu du Traité 8 au sens de la Politique des revendications particulières. Le retard du Canada à donner une réponse sur le fond de la revendication n'est pas justifié dans les circonstances parce que ce retard semble lié à des questions qui sont étrangères à la question pertinente. Autrement dit, les problèmes de « précédent » ou de « coûts possibles pour le Canada » n'ont pas de lien avec la question juridique en cause. Même si la Commission devait conclure que le Canada était justifié d'envisager les répercussions d'une acceptation de la revendication du point de vue de la politique en général, le manque de clarté manifeste de cette politique (élaborée il y a 14 ans) ne peut servir de motif pour justifier le retard évident dans cette affaire.

Étant donné la portée juridique étroite et le caractère factuel des questions, telles qu'elles ont été soumises à la Commission, on ne voit pas pourquoi la Direction générale des revendications particulières n'a pas été en mesure d'accepter ou de rejeter la revendication dans une période de dix-sept mois. En février 1996, la Direction générale des revendications particulières elle-même a calculé que l'examen serait terminé dans les trois mois lorsque la PNCM a exercé des pressions pour obtenir une décision. Le requérant a fourni suffisamment d'information pour que le Canada rende une décision et, d'ailleurs, cette partie n'a pas jugé bon de demander des renseignements complémentaires. Comme le Canada a refusé de préciser une date avant laquelle elle s'engageait à répondre et n'a pas donné d'explication valable pour le retard, si ce n'est pour dire que la question était à l'étude, il est justifié de conclure qu'un retard de dix-sept mois équivaut à un rejet de la revendication aux fins de répondre à la demande d'ouverture d'une enquête présentée par la PNCM.

Enfin, il convient de tenir compte des principes d'équité et de préjudice. D'abord, la décision de la Commission de mener l'enquête n'est pas manifestement injuste ou préjudiciable pour le Canada. Même si la Commission recevra les témoignages de la collectivité le 26 novembre 1996, auprès de la PNCM, les argumentations écrites et orales ne seront pas présentées avant janvier 1997, au plus tôt. Le calendrier de l'enquête de la Commission donne suffisamment de temps à la Direction générale des revendications particu-

lières pour étudier la question et prendre la décision d'accepter ou de refuser la revendication pour négociation.

Certes, la décision de la Commission de mener l'enquête obligera le Canada à accélérer son examen interne de la revendication, mais elle se sent le devoir de donner suite à l'enquête demandée. La PNCM demande tout simplement une réponse en temps opportun du Canada sur le fond de sa revendication. Si la revendication n'est pas acceptée pour négociation, la PNCM sera alors en mesure de demander une enquête devant la Commission ou d'entamer des poursuites judiciaires en vue d'obtenir réparation. Le fait de ne pas ouvrir l'enquête occasionnerait de nouveaux retards et pourrait entraver les efforts de la PNCM de faire examiner sa revendication par un tiers indépendant. Tout nouveau report pourrait même empêcher qu'un appel soit interjeté devant la Commission avant mars 1997 et pourrait également nuire à l'aptitude de la PNCM à exercer un recours judiciaire si la revendication finit par être déclarée non avenue pour des raisons de prescription ou de retard indu. De l'avis de la Commission, un tel résultat ne serait pas juste compte tenu de l'étroitesse de la question présentée au Canada et à la Commission.

Pour toute question ou tout commentaire concernant les points soulevés ci-dessus, n'hésitez pas à communiquer avec moi au 613-947-3945.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Ron S. Maurice
Conseiller juridique de la Commission

Fait le 18 novembre 1996.

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

DÉCISION PROVISOIRE : ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE WALPOLE ISLAND REVENDICATION RELATIVE À L'ÎLE BOBLO

DÉCISION SUR LES OBJECTIONS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

COMITÉ

Daniel J. Bellegarde, coprésident de la Commission
Roger J. Augustine, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation de Walpole Island
Russell Raikes / Carol Godby

Pour le gouvernement du Canada
Robert Winogron / Carole Vary

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Ron S. Maurice

LE 21 SEPTEMBRE 1998

CONTEXTE

La présente lettre a pour objet d'aviser les conseillers juridiques des parties de la décision provisoire de la Commission relativement à la contestation de mandat soulevée par le Canada dans sa lettre du 23 mars 1998. Voici un bref résumé de la décision.

Le 9 avril 1996, la Première Nation de Walpole Island (la « Première Nation ») demande à la Commission des revendications des Indiens de faire enquête sur le rejet de sa revendication relative à l'île Boblo. L'avis de rejet de la revendication par le Canada avait été donné dans une lettre le 24 novembre 1995.

Les parties se rencontrent lors d'une séance de planification à Ottawa le 12 juillet 1996. Voici les questions en litige sur lesquelles les parties se sont entendues :

Question 1 a) La cession du 15 mai 1786 contrevient-elle aux dispositions de la Proclamation royale de 1763?

Question 2 a) Les chefs et les chefs adjoints de la Première Nation de Walpole Island étaient-ils signataires de la présumée cession du 15 mai 1786?

b) Dans la négative, cela invalide-t-il la cession par rapport à la Première Nation de Walpole Island?

Question 3 a) A-t-on versé une considération pour le transfert de propriété?

b) Dans la négative, cela invalide-t-il la cession?

Question 4 a) Les terres ont-elles été utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été cédées?

b) Dans la négative, cela invalide-t-il la cession?

c) Si elles n'ont pas été utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été cédées, mais que cela n'invalide pas la cession, une compensation est-elle payable?

d) La Couronne avait-elle l'obligation de rendre l'île à la Première Nation en cessant d'utiliser ces terres à des fins militaires?

Question 5 a) La Couronne et/ou les Indiens considéraient-ils la cession de 1786 comme non valide lorsqu'ils ont conclu la cession de 1790?

b) Dans l'affirmative, quel est l'effet de la cession de 1790 sur la présumée cession de 1786?

Question 6 La Couronne est-elle préclue d'invoquer la cession de 1786?

Question 7 Dans quelle mesure la Première Nation de Walpole Island a-t-elle droit à l'usage et au profit des réserves découlant des droits visés par les lettres patentes?

Question 8 La Couronne a-t-elle manqué à ses obligations fiduciaires en obtenant la cession?

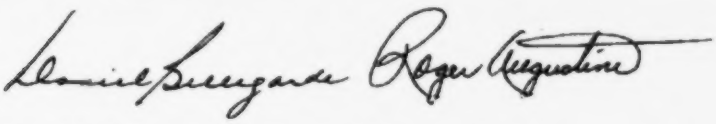
Le mandat de la Commission des revendications des Indiens est énoncé dans le décret CP 1991-1329, et ses modifications, conférant aux commissaires « dans leur étude des seules questions déjà en litige quand la Commission a été saisie pour la première fois du différend » de faire enquête et rapport « sur la validité, en vertu de ladite politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées ». Dans notre rapport final sur la revendication particulière de la Première Nation de Lax Kw'alaams ([1995] 3 ACRI 179), nous sommes arrivés à la conclusion que « le mandat de la Commission a un caractère récursoire et qu'il vise un examen, libre de toute attache, de la façon dont le gouvernement du Canada applique la Politique aux différentes revendications. [...] À la fois très large et très précis, notre mandat nous permet, d'une part, de faire rapport [sur] presque tout ce qui [...] concerne les revendications particulières et, d'autre part, d'examiner les détails d'une revendication particulière. »

Nous concluons que la question centrale dont la Commission est saisie consiste à établir si la cession de 1786 est conforme aux dispositions de la

Proclamation royale. La Première Nation a demandé à la Commission de déterminer si la Couronne avait manqué à son obligation légale dans le contexte de la Politique des revendications particulières, donnant ainsi naissance aux questions de compensation. Même si l'une des questions secondaires est susceptible d'exiger une conclusion relative au titre ancestral, et qu'il se peut très bien que la conclusion de la Commission soit qu'elle n'est pas habilitée à tirer pareille conclusion, cela n'empêche pas l'enquête de procéder. En conséquence, le mandat de la Commission lui permet de convoquer une enquête sur cette revendication particulière de la Première Nation.

La Commission a pris acte de l'objection soulevée par le Canada voulant qu'une conclusion éventuelle de la Commission portant que les chefs et les adjoints de la Première Nation de Walpole Island n'étaient pas signataires de la cession de 1786 déboucherait sur une revendication de titre ancestral, laquelle ne serait pas du ressort de la Politique des revendications particulières du Canada. La Commission examinera cette objection dans son rapport final sur cette revendication particulière de la Première Nation.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



Daniel J. Bellegarde
coprésident de la Commission

Roger J. Augustine
commissaire

Fait le 21 septembre 1998.

Commission des revendications des Indiens

Décision provisoire : Enquête sur la Première Nation de Sandy Bay
Revendication relative aux droits fonciers issus de traité

Décision sur les objections du gouvernement du Canada

Comité

Daniel J. Bellegarde, coprésident de la Commission
Roger J. Augustine, commissaire
Elijah Harper, commissaire

Conseillers juridiques

Pour la Première Nation de Sandy Bay
Rhys Jones

Pour le gouvernement du Canada
Perry Robinson

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
David E. Osborn, c.r. / Chris Angeconeb

Le 28 juin 1999

CONTEXTE

La présente fait suite aux lettres envoyées par le Canada les 12 novembre 1998 et 12 avril 1999 dans lesquelles il s'objectait au maintien de la compétence de la Commission dans les affaires précitées. Nous avons eu l'occasion d'examiner les présentations des deux parties dans cette affaire et nous vous faisons part de notre décision.

LES FAITS

La Première Nation de Sandy Bay s'est adressée au départ à la Direction générale des revendications particulières des Affaires indiennes en novembre 1982. Les principaux arguments de la bande à l'époque étaient les suivants : 1) il y a eu un déficit dans les terres à l'arpentage initial (date du premier arpentage) découvert grâce à des analyses des documents historiques et des listes de bénéficiaires du traité; 2) il y a eu un déficit dans les terres par rapport à la façon de calculer les droits fonciers en utilisant plusieurs arpentages – selon la population actuelle (le principal argument de la bande); et 3) on aurait dû exclure de la superficie totale de la réserve les terres occupées et aménagées par des Indiens (92,88 acres) avant la conclusion du traité.

Le Canada rejette la revendication dans une lettre datée du 3 janvier 1985 et adressée par R.M. Connelly, directeur des Revendications particulières, à Andrew Beaulieu, administrateur de la bande. L'auteur écrit au nom du Canada que, « d'après les droits fonciers promis pour chaque personne dans le Traité 1 [...] la superficie totale [...] serait de 11 812,6 acres. Par ailleurs, la bande a reçu un total de 15 928,26 acres en application du Traité et, en conséquence, il n'y a pas de droit foncier issu de traité non respecté. » Il poursuit en indiquant que, « [e]n ce qui concerne le deuxième argument [...] aucun élément de preuve n'a été présenté pour montrer que le gouver-

nement fédéral ait appliqué une politique générale consistant à utiliser la population actuelle pour calculer les droits fonciers issus de traité avec des arpentages subséquents, ou une politique particulière en ce sens pour établir les droits fonciers issus de traité de la bande de Sandy Bay. S'il y avait une politique de ce genre, elle ne changerait rien à l'obligation légale du gouvernement de fournir des terres à la bande en application des modalités du Traité. Les ajouts de terres en 1930 et en 1970 ont donc été considérées comme des terres mises de côté pour se conformer à une obligation issue de traité. » Pour ce qui est du troisième argument, le Canada affirme que « [...] la preuve de fond ne suffit pas pour justifier la prétention de la bande voulant que ces terres devraient être exclues de celles attribuées en vertu du Traité. En outre, les terres attribuées [...] suffisent pour satisfaire aux droits issus de traité, même s'il était établi que les 92,88 acres doivent être exclues des autres terres attribuées en application des obligations foncières découlant du Traité et qu'elles s'ajoutent à ces terres. »

Dans une résolution adoptée le 2 avril 1998, le conseil de bande de la Première Nation de Sandy Bay demande à la Commission des revendications des Indiens de faire enquête sur le rejet de la revendication. Les commissaires ont accepté de faire enquête et avis en est donné aux parties par lettre en date du 27 mai 1998.

Le 3 octobre 1998, lors d'une séance de planification, le conseiller juridique du Canada indique clairement que les arguments de la bande, tels que présentés, constituaient une nouvelle revendication. Le conseiller juridique de la bande consigne alors ses arguments par écrit et les fait ensuite parvenir au Canada et à la CRI en annexe d'une lettre datée du 27 octobre 1998. Le Canada transmet son objection concernant la reformulation dans des lettres datées du 12 novembre 1998 et du 12 avril 1999.

Dans son document, la bande affirme dans les grandes lignes que, même si le Canada a peut-être fourni une assez grande superficie de terres à la date du premier arpentage en 1876, le Canada ne devrait pas être crédité pour la totalité des terres en raison de leur mauvaise qualité. En outre, la bande prétend que le Canada ne devrait pas se voir créditer les terres additionnelles fournies dans les années 1930 et 1970 puisque ces terres n'ont pas été expressément attribuées dans le cadre des obligations du Traité 1.

LA QUESTION EN LITIGE

Le décret portant création de la Commission recommande que :

> nos commissaires, se fondant sur la politique canadienne des revendications particulières [...] dans leur étude des seules questions déjà en litige quand la Commission a été saisie pour la première fois du différend, fassent enquête et rapport :
>
> a) sur la validité, en vertu de ladite politique, des revendication présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées;[1]

La politique, intitulée *Dossier en souffrance*, énonce ce qui est exigé des requérants :

> 1) Présentation de la revendication
>
> Les revendications particulières sont présentées par des bandes indiennes au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui agit pour le compte du gouvernement du Canada. Comme elles soulèvent souvent des questions très complexes, elles doivent comprendre une description claire et concise de ce qui est revendiqué, un compte rendu complet des faits pertinents et un exposé des motifs sur lesquels elles reposent. [...]
>
> 2) Examen de la revendication au Bureau des revendications des Autochtones (BRA)
>
> À la demande du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, le Bureau des revendications des Autochtones entreprend l'examen de la revendication. Pour ce faire, il analyse soigneusement les faits exposés et entreprend au besoin des recherches plus poussées. Il étudies également la séquence des événements historiques entourant les questions soulevées par la revendication. [...]
>
> Le BRA remet ensuite tous les documents pertinents au ministère de la Justice pour obtenir l'avis de ce dernier sur l'obligation légale du gouvernement fédéral. [...]
> [...]
>
> 5) Nouvelle étude de la revendication
>
> Lorsqu'une revendication a été jugée irrecevable, le groupe requérant peut la présenter de nouveau à une date ultérieure s'il trouve de nouvelles preuves ou produit de nouveaux arguments juridiques susceptibles de lui donner gain de cause[2].

---

1 Commission délivrée le 1er septembre 1992, conformément au décret CP 1992-1730, 27 juillet 1992, modifiant la Commission délivrée au commissaire en chef Harry S. LaForme, le 12 août 1991, conformément au décret CP 1991-1329, du 15 juillet 1991, (mandat consolidé); publié dans [1994] 1 ACRI xiii.

2 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), *Dossier en souffrance : Une politique des revendication des autochtones – revendications particulières* (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et des Services, 1982), 23–25; publiée [1994] 1 ACRI 187.

Ce qu'il faut établir, c'est s'il s'agit d'une « revendication foncièrement nouvelle » et, dans l'affirmative, si cela affecte la compétence de la CRI de continuer à entendre la revendication.

L'objection du Canada repose sur le point de vue que cette revendication reformulée « [...] s'éloigne sans équivoque de la revendication telle que présentée à l'origine[...] » et qu'elle n'a pas encore été rejetée par le Canada. En outre, le Canada affirme que le mémoire devrait être adressé de nouveau à la Direction des politiques et de la recherche du MAINC pour évaluation dans le cadre de la Politique des revendications.

DÉCISION

Nous avons lu les documents présentés par les parties et apprécions les arguments très valables des conseillers juridiques.

L'idée de la reformulation a pris naissance parce qu'on a « demandé à la bande de rédiger de nouveau sa revendication au profit de la Commission et du gouvernement du Canada. Cela s'explique par le fait que le dossier original de la revendication semble avoir été préparé sans que la bande ait obtenu d'avis juridique. » La Première Nation avait déjà présenté sa revendication par l'entremise de chercheurs du Centre de recherche sur les droits ancestraux et issus de traité (CRDAIT). Ce n'est qu'aujourd'hui que la Première Nation s'est prévalue de son droit à mandater un conseiller juridique pour s'occuper de sa revendication et, ce faisant, elle a découvert (et admis) qu'un bonne partie de son mémoire devait être modifié. Il est incontestable que la bonne présentation d'une revendication territoriale particulière exige normalement l'expertise d'un avocat, particulièrement si les questions en litige sont complexes ou touchent des points de droit. On ne peut accuser la Première Nation d'avoir cherché la meilleure représentation possible pour faire valoir sa revendication particulière. Nous remarquons aussi qu'à tout le moins, la bande a maintenu son affirmation que le droit à des terres de réserve qui lui était consenti dans le Traité 1 n'a jamais été respecté.

Le Canada cite la Politique des revendications et fait remarquer que les « questions soulevées par la revendication » sont essentielles à l'évaluation d'une revendication et que le décret créant la Commission porte qu'elle ne doit étudier que les « questions déjà en litige quand la Commission a été saisie pour la première fois du différend [...]. » Le Canada fait aussi valoir que si la Commission accepte « la théorie sur le processus des revendications et le mandat de la CRI qui découle du [...] mémoire de la bande [reformulé], [ce qui en résulte va à] l'encontre à la fois de l'esprit et de l'interprétation rationnelle de la Politique des revendications ». Cependant,

Me Robinson concède aussi qu'il est « difficile de fixer des critères précis permettant de délimiter à quel moment exactement une revendication déjà présentée et rejetée est suffisamment modifiée pour qu'on puisse se permettre de la qualifier de 'nouvelle' et qu'elle doive être présentée de nouveau au Canada pour examen. » De toutes façons, nous avons eu tendance, dans nos décisions antérieures, à voir notre mandat de manière très large. Dans le rapport sur la bande de Lax Kw'alaams nous indiquions : « Nous concluons, à première vue, que le mandat de la Commission présente un caractère récursoire et que cette dernière dispose d'un mandat général pour enquêter sur un large éventail de questions découlant de l'application de la Politique canadienne des revendications particulières. Selon nous, la Commission a été créée pour aider les parties à négocier les revendications particulières. Cette interprétation est confirmée par une déclaration de Tom Siddon, ministre responsable à l'époque, dans laquelle il exprimait l'avis que le mandat de la Commission ne se limitait pas exclusivement aux dispositions de la Politique des revendications particulières[3]. » Il est absolument clair que notre mandat présente un caractère récursoire.

Nous prenons acte de l'argument du Canada voulant que si nous acceptons la version de Me Jones du processus des revendications, cela entraînerait des résultats qui n'avaient pas été envisagés dans la politique et dans le mandat de la CRI. Pour illustrer ce point, le Canada écrit :

> [Traduction]
> 1. Une bande affirme qu'il existe un manquement à une obligation fiduciaire par rapport, disons, à une cession de terres de réserve survenue en 1940.
> 2. Dans un document de présentation d'une page sur la revendication, la bande affirme que le Canada a, envers la bande, une obligation légale découlant du fait que celle-ci n'a pas reçu les 5 000 $ prévus dans les documents de cession.
> 3. Lors de l'étude de la revendication, le Canada fait enquête sur la séquence des événements historiques entourant les questions soulevées dans celle-ci et confirme que la bande a effectivement reçu les 5 000 $.
> 4. En conséquence, le Canada rejette la revendication.
> 5. Si la position de Me Jones reflète bien les obligations du Canada et le rôle de la CRI, la bande aurait donc le droit de demander à la CRI de tenir une enquête en vue de déterminer si le Canada a, envers la bande, une obligation légale liée à la cession de 1940.
> 6. Selon la version que donne Me Jones de la Politique des revendications et du mandat de la CRI, la bande pourrait alors soulever diverses questions touchant la cession, comme l'absence de consentement éclairé, la fraude, la transaction abu-

3 Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la bande indienne Lax Kw'alaams* (Ottawa, juin 1994), publiée (1995) 3 ACRI 107, p. 170.

sive, l'influence indue, etc. Autrement dit, des questions que la bande n'a jamais soulevées dans son mémoire original.

Le Canada poursuit son argumentation en indiquant qu'une Première Nation pourrait, par stratégie, contourner de cette manière, en partie ou en totalité, le mécanisme d'examen des revendications. La Commission est d'avis que chaque revendication doit être étudiée dans son propre contexte. Dans le présent dossier, dix-sept années se sont écoulées depuis que la Première Nation de Sandy Bay a présenté cette revendication au Canada pour la première fois et un examen approprié par un conseiller juridique a exigé un changement dans les arguments. Rien ne nous laisse croire que la bande agisse de mauvaise foi, tout ce qu'elle vise étant de voir sa revendication enfin réglée.

En conséquence, nous rejetons l'objection du Canada. Pour des raisons d'équité, la Première Nation n'aura pas à présenter de nouveau sa revendication à la Direction générale des revendications particulières du ministère des Affaires indiennes. La Commission demeure compétente à entendre la présente affaire et le Canada disposera d'un délai raisonnable pour étudier les points nouveaux soulevés par la reformulation de la revendication de la Première Nation de Sandy Bay.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATION DES INDIENS

Daniel J. Bellegarde	Roger J. Augustine	Elijah Harper
coprésident de la Commission	commissaire	commissaire

Fait ce 28 juin 1999.

Commission des revendications des Indiens

Décision provisoire : Enquête sur la Première Nation d'Alexis
Revendication relative aux emprises accordées à TransAlta Utilities

Décision sur les objections du gouvernement du Canada

Comité

Daniel J. Bellegarde, coprésident de la Commission
Elijah Harper, commissaire
Sheila G. Purdy, commissaire

Conseillers juridiques

Pour la Première Nation d'Alexis
Jerome N. Slavik

Pour le gouvernement du Canada
Robert Winogron

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
David E. Osborn, c.r. / Kathleen N. Lickers

Le 27 avril 2000

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE 55

LES FAITS 56

LES QUESTIONS EN LITIGE 60

DÉCISION 60
Question 1 60
Question 2 65

CONCLUSION 71

CONTEXTE

La présente décision provisoire touche une revendication particulière déposée en octobre 1995 par la Première Nation d'Alexis (la Première Nation), dans laquelle il est affirmé que le Canada a une obligation légale envers la Première Nation relativement à trois servitudes sur des terres de réserve. Dès 1959, ces servitudes ont été accordées à la Calgary Power (maintenant Transalta Utilities) pour construire des lignes de transport d'électricité. La Commission des revendications des Indiens (CRI) doit se prononcer sur une objection du Canada quant à la compétence de la CRI à accepter cette revendication pour enquête aux motifs qu'il ne s'agit pas d'une revendication « rejetée ».

Depuis que la Première Nation a déposé sa revendication particulière, son conseiller juridique, Me Jerome Slavik, a demandé à plusieurs reprises à la CRI d'accepter la revendication pour examen en invoquant le fait qu'elle a été en réalité rejetée par le Canada. La Première Nation affirme que les retards répétés dans le processus d'examen de la revendication au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et au ministère de la Justice constituent un rejet de la revendication[1].

Me Slavik a demandé à la CRI pour une première fois d'accepter la revendication dans une lettre datée du 21 août 1997, après qu'on l'ait informé qu'il y aurait un retard additionnel « d'une durée indéterminée » dans la préparation de l'opinion juridique au ministère de la Justice. D'autres demandes en ce sens ont été adressées par écrit à la CRI le 4 novembre 1998, le 5 février 1999, le 16 juillet 1999, et le 18 octobre 1999. Après avoir reçu de la documentation de la Première Nation, l'objection écrite du

1 Selon ce que la Commission croit comprendre, une fois qu'une revendication est soumise aux Revendications particulières, elle est examinée par le MAINC qui prépare une « ébauche de rapport historique » pour commentaires de la Première Nation. Une fois que le rapport est accepté par le Première Nation, il est envoyé, avec le mémoire de la revendication, au ministère de la Justice pour obtenir un avis juridique. Une fois que le MJ a fait connaître son opinion, la revendication est étudiée par le Comité consultatif sur les revendications.

Canada quant à la compétence de la CRI à examiner la revendication, et d'autres pièces de correspondance des deux parties, le 21 octobre 1999, les commissaires ont accepté la demande d'enquête présentée par la Première Nation le 21 octobre 1999. C'est à cette décision que le Canada s'objecte maintenant, la considérant prématurée parce que la revendication n'a pas expressément été rejetée par le Canada.

Le Canada n'a pas présenté d'arguments officiels à la CRI pour justifier sa contestation à la compétence de la Commission à faire enquête sur la revendication de la Première Nation. Il a cependant exposé sa position dans une lettre envoyée le 7 février 2000 par Robert Winogron, avocat des Services juridiques du MAINC, à Kathleen Lickers, conseillère juridique principale à la CRI. Cette lettre et celle du 1er mars 1999, adressée par Richard Wex, avocat principal, ministère de la Justice, à David Osborn, conseiller juridique de la Commission, représentent les arguments du Canada.

Le 14 février 2000, le conseiller juridique de la Première Nation, Me Slavik, répond par écrit à la lettre du 7 février 2002 du Canada et joint celle qu'il a adressée le 22 avril 1999 à Me Wex ainsi que celle du 6 janvier 1998 à Anne-Marie Robinson, directrice des Politiques au MAINC. Le comité a considéré que ces trois lettres représentaient les arguments de Me Slavik.

La Commission a établi, avec l'accord des parties, un résumé de toute la correspondance pertinente et des décisions antérieures de la Commission sur son mandat. Les parties ont accepté ce résumé sans y ajouter d'argument juridique.

LES FAITS

Le comité a examiné tous les documents qui lui ont été présentés et qui ont servi à établir le résumé de la Commission. Voici donc un sommaire des faits les plus importants dans la chronologie de la présente revendication :

1995

1 Le 4 octobre 1995, la Première Nation d'Alexis présente une revendication sous le régime de la Politique des revendications particulières du MAINC. Dans la revendication, la Première Nation affirme ne jamais avoir reçu de loyer, de droits ou d'autres avantages d'une ligne de transport d'électricité construite dans la réserve grâce à des servitudes accordées à partir de 1959 à la Calgary Power (aujourd'hui Transalta Utilities).

1996

2 Le 23 avril 1996, Me Slavik écrit à Al Gross, négociateur fédéral, Revendications particulières de l'Ouest, au MAINC, et cite la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Apsassin* (*Bande indienne de la rivière Blueberry*[2]) pour justifier l'affirmation de la Première Nation selon laquelle le MAINC avait manqué à son obligation de fiduciaire envers elle en n'obtenant pas un droit, un loyer ou des frais raisonnables de l'entreprise de service public en échange de la servitude.

3 Peu après, les Revendications particulières de l'Ouest terminent leur rapport historique préliminaire, le font parvenir à la Première Nation et reçoivent une réponse de Me Slavik le 11 août 1996. Il y répète sa demande antérieure qu'on accélère le traitement de la revendication.

4 Dans une lettre adressée le 15 octobre 1996 à Michel Roy, directeur général des Revendications particulières au MAINC, Me Slavik résume l'opinion de sa cliente selon laquelle le rapport historique des Revendications particulières de l'Ouest est inexact et trompeur, et demande au MAINC de reconsidérer sa décision de ne pas verser de financement à la Première Nation pour qu'elle puisse étudier le rapport et y répondre. Le 9 décembre 1996, la demande de financement est rejetée par la Division du financement de la recherche du MAINC. Dans cette même lettre, on indique que la revendication avait été soumise pour examen au ministère de la Justice le 17 octobre 1996.

5 Le 13 décembre 1996, Pamela Keating, responsable de la recherche, Direction générale des revendications particulières au MAINC, écrit à Me Slavik et indique que le MAINC « s'attend à recevoir une opinion juridique préliminaire du ministère de la Justice avant la fin d'avril 1997 », après quoi le gouvernement aura besoin d'un certain temps pour établir sa position préliminaire sur cette revendication.

1997

6 En réponse à une autre demande de Me Slavik, M. Roy signale à la Première Nation le 18 juin 1997, que le ministère prévoit maintenant « recevoir l'ébauche préliminaire de l'opinion juridique vers la fin de juin 1997. »

2 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 RCS 344.

7 Le 21 août 1997, M^e^ Slavik écrit à la Commission des revendications des Indiens pour indiquer que, d'après les renseignements obtenus du MAINC, il y aurait « un retard d'une durée indéterminée » dans le traitement de la revendication de la Première Nation. Il demande à la CRI de « prendre pour acquis que le ministère des Affaires indiennes a rejeté la revendication de nos clients » et de tenir une séance de planification.

8 Le 19 septembre 1997, M^me^ Keating écrit à nouveau à M^e^ Slavik et lui dit qu'il « pourrait s'écouler encore deux à trois mois avant que nous puissions vous fournir, ainsi qu'à vos clients, la position préliminaire du Canada sur la revendication. »

9 Le 23 décembre 1997, plutôt que de fournir la position préliminaire du Canada sur la revendication, le ministère de la Justice recommande qu'une recherche additionnelle soit faite. Selon le Canada, la Première Nation a accepté cette recherche et le MAINC a passé un marché avec la firme Public History Inc. pour qu'elle réalise la recherche pour le 15 juin 1998.

1998

10 Le 6 janvier 1998, M^e^ Slavik écrit à M^me^ Robinson. En plus de demander où en est la revendication dans le processus de validation et qu'on en accélère le traitement, il informe le MAINC qu'il intenterait une poursuite au nom de sa cliente dans ce dossier. L'affirmation suivante est particulièrement intéressante : « *Si, en cours de route, la revendication est validée au cours de son traitement, il est bien entendu que nous suspendrons la poursuite.* » [Italiques ajoutés.]

11 Le 10 juin 1998, six mois plus tard, la Première Nation dépose sa Déclaration à la Cour fédérale du Canada, Section de première instance.

12 Le 4 novembre 1998, M^e^ Slavik demande à nouveau par écrit à la CRI de tenir une enquête sur la revendication de sa cliente.

1999

13 Le 5 février 1999, M^e^ Slavik fournit à la CRI la documentation relative à la revendication de la Première Nation et répète sa demande que la CRI accepte de faire enquête sur la revendication.

14 Le 1^er^ mars 1999, M^e^ Wex fait savoir à la CRI par écrit que

> [Traduction]
> le Canada était en train d'examiner cette revendication lorsque la Première Nation a choisi de la soumettre aux tribunaux, et c'est à ce moment que le Canada a cessé de traiter l'affaire comme une revendication relevant de la Politique des revendications particulières.
>
> Cette décision était tout à fait conforme à la politique de 'plaider ou négocier' du MAINC. Pour des raisons de ressources et autres, le Canada n'est pas disposé à examiner des revendications dans le cadre de l'une de ses politiques de règlement, alors qu'au même moment une Première Nation *porte en justice sa revendication*. [Italiques ajoutés.]

15 Dans la même lettre, Me Wex avise la CRI que le projet de recherche tirait à sa fin lorsque le Canada avait été informé en juillet 1998 que la Première Nation intentait une poursuite. La lettre indiquait aussi qu'il y avait eu de nouvelles discussions entre le Canada et Me Slavik, et que celui-ci avait convenu de placer la poursuite en suspens afin que le Canada puisse terminer sa recherche.

16 La poursuite est mise en suspens par ordre de la Cour fédérale le 10 mars 1999.

17 Le 14 juin 1999, Me Wex écrit à Me Slavik et à Me Osborn, indiquant que la Direction générale des revendications particulières a repris le travail sur la revendication et s'attend à pouvoir fournir le rapport et les documents de recherche à la Première Nation d'ici la fin de juin 1999.

18 Vers la mi-juillet, la Première Nation n'a pas encore reçu le rapport de recherche. Me Slavik écrit à la CRI le 16 juillet 1999 et demande qu'elle considère que la revendication avait été rejetée par le Canada et qu'elle commence l'enquête.

19 Cindy Calvert, analyste principale, Revendications des Prairies, à la Direction générale des revendications particulières du MAINC, écrit à la CRI le 30 juillet 1999 et explique qu'en « raison d'un manque de ressources », l'examen des documents n'a pas été complété mais qu'on espère que la Première Nation les reçoive « probablement au cours du mois prochain ».

20 Le 18 octobre 1999, Me Slavik signale à la CRI qu'il avait été informé par Mme Calvert que la revendication faisait toujours l'objet de recherches mais qu'elle n'avait pas donné d'échéance pour la fin des travaux. Encore une fois, il demande à la CRI d'intervenir.

21 Le 27 octobre 1999, les commissaires examinent et acceptent la demande d'enquête présentée par la Première Nation.

22 Le 19 novembre 1999, M^me^ Calvert informe M^e^ Slavik que l'ébauche du rapport de recherche et la documentation justificative seraient envoyés à la Première Nation d'ici le 3 décembre 1999, et que des révisions suivraient au cours des deux mois suivants.

2000

23 S'adressant par lettre à la CRI le 4 janvier 2000, Paul Girard, directeur général des Revendications particulières au MAINC, indique que la Première Nation avait reçu le rapport de recherche et qu'après qu'elle l'aurait examiné, les documents seraient envoyés au ministère de la Justice pour étude, après quoi le Canada serait en mesure de faire connaître à la Première Nation sa position préliminaire sur la revendication.

24 Dans une lettre envoyée le 7 février 2000 par M^e^ Winogron à la CRI, le Canada conteste la compétence de la Commission à enquêter sur la revendication de la Première Nation, invoquant le fait que la revendication n'avait pas encore été rejetée par le Canada.

LES QUESTIONS EN LITIGE

1 Est-ce que l'expression « que le Ministre a déjà rejetées » comprend les situations où la conduite du Canada équivaut à un rejet?

Dans l'affirmative, il faut examiner la question 2.

2 Selon les faits entourant la revendication de la Première Nation d'Alexis, la conduite du Canada équivaut-elle à un rejet, donnant ainsi à la Commission le pouvoir d'examiner la revendication?

DÉCISION

QUESTION 1

Est-ce que l'expression « que le Ministre a déjà rejetées » comprend les situations où la conduite du Canada équivaut à un rejet?

Le Canada fait valoir dans sa lettre du 7 février 2000 que la CRI n'est pas habilitée à tenir une enquête parce que la revendication n'a pas encore été rejetée par le ministre. Le Canada invoque la « loi constitutive » de la Commission qui lui permet de faire enquête et rapport uniquement sur les revendications que le ministre a rejetées.

Le conseiller juridique de la Première Nation affirme qu'un rejet ne se limite pas à un refus officiel de la revendication mais aussi à l'issue de la conduite de la Couronne, une séquence d'événements ou autres circonstances. À l'appui de l'affirmation voulant que le CRI est habilitée à déterminer qu'une revendication a été rejetée lorsqu'il n'y a pas de communication expresse en ce sens, M[e] Slavik renvoie le comité à des décisions antérieures de la CRI traitant de sa compétence à examiner des revendications du genre.

Le mandat de la Commission se trouve dans le décret CP 1992-1730 du 27 juillet 1992, lequel recommande notamment que les commissaires :

> fassent enquête et rapport :
>
> (a) sur la validité, en vertu de ladite politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations *et que le Ministre a déjà rejetées*; [Italiques ajoutés]

Le comité a aussi examiné quatre décisions de la CRI dans lesquelles sa compétence à accepter une revendication avait été contestée par le Canada. Pour faciliter la consultation, ces décisions sont jointes en annexe :

A. *Décision provisoire : Enquête sur les droits de chasse et de pêche conférés par traité et revendiqués par les Denesųłinés d'Athabasca, décision sur l'objection du gouvernement du Canada*, 7 mai 1993, [1994] 1 ACRI 175[5].

B. « Revendications de la bande de Lac La Ronge relatives aux terres de Candle Lake et de l'école », 9 mai 1995, lettre de Robert F. Reid, conseiller juridique et médiateur, dossier de la CRI 2107-04-01,02,03[6].

5 Voir ci-dessus, p. 5.

6 Voir « Décision provisoire : Enquêtes sur la bande indienne de Lac La Ronge, revendications relatives aux terres de Candle Lake et de l'école », ci-dessus, p. 15.

C. « Première Nation crie de Mikisew [avantages économiques prévus au Traité] », dans *Enquête sur la revendication de la Première Nation crie de Mikisew*, (1998) 6 ACRI 201, p. 230[5].

D. « Enquête sur la revendication de la Première Nation de Sandy Bay relative à des droits fonciers issus de traité : Décision relative à la contestation du mandat », lettre du 28 juin 1999 des commissaires Bellegarde, Augustine et Harper, dossier de la CRI 2106-10-01[6].

La décision relative aux *Denesųlinés d'Athabasca* concernait la question de savoir si une revendication qui n'avait pas été soumise au processus d'examen des revendications particulières pouvait tout de même constituer une revendication « rejetée ». Le Canada faisait valoir que le décret portant création de la Commission des revendications particulières l'empêchait de faire enquête sur une revendication à moins qu'elle ait été expressément rejetée par le ministre. Le comité est toutefois arrivé à la conclusion que rien dans le décret ne limite « notre compétence à certains motifs de rejet plutôt qu'à d'autres[7]. » Dans cette affaire, le comité a établi qu'un refus de la part des services de financement du MAINC de financer les Denesųlinés d'Athabasca empêchait en réalité dès le départ la Première Nation de passer par le processus d'examen des revendications particulières, ce qui constituait un rejet de sa revendication.

La contestation de mandat dans le dossier *Lac La Ronge* portait aussi sur l'interprétation de l'expression « rejetée par le Ministre. » Les revendications de la Première Nation relatives aux terres de Candle Lake et de l'école, de même qu'une revendication de droits fonciers issus de traité (DFIT), avaient à l'origine été soumises par la voie des tribunaux, plutôt que par le processus d'examen des ' revendications particulières. Six ans après le début des poursuites, un cadre supérieur du MAINC écrit à la bande de Lac La Ronge concernant les négociations du litige relatif aux DFIT, ajoutant que « le ministère des Affaires indiennes est convaincu que les terres de Candle Lake et de l'école ne sont jamais devenues des réserves et qu'un tribunal serait du

5 Voir « Décision provisoire : Enquête sur la Nation crie de Mikisew, revendication relative à des avantages économiques issus de traité », ci-dessus, p. 25.

6 Voir « Décision provisoire : Enquête sur la Première Nation de Sandy Bay, revendication relative à des droits fonciers issus de traité », ci-dessus, p. 43.

7 CRI, *Rapport de la décision provisoire, Enquête sur les droits de chasse, de pêche et de piégeage conférés par traité et revendiqués par les Denesųlinés d'Athabasca : Décision sur l'objection du gouvernement du Canada* (Ottawa, 7 mai 1994), publiée dans [1994] 1 ACRI 175, p. 179, voir ci-dessus, p. 3.

même avis[8]. » Le Canada a fait valoir auprès de la CRI que cette lettre ne constituait pas un rejet des revendications relatives aux terres de Candle Lake et de l'école parce qu'un rejet doit avoir trait à une revendication présentée sous le régime de la Politique des revendications particulières. La Première Nation quant à elle affirmait avoir déjà fourni au Canada toute l'information pertinente et les arguments justifiant les revendications dans le cadre du procès et que la lettre constituait dans la forme, si ce n'est sur le fond, un rejet de ces revendications. Le comité s'est montré d'accord avec la Première Nation et a aussi fait remarquer que le Canada n'avait soulevé aucune objection au fait que la Commission fasse enquête sur la revendication de DFIT, en dépit du fait qu'elle non plus n'avait pas été officiellement soumise au processus d'examen des revendications particulières.

Dans l'affaire *Première Nation crie de Mikisew*, une décision portant sur une allégation de retard déraisonnable, le Canada avait contesté la compétence de la Commission à accepter la revendication pour examen avant que le Canada l'ait expressément rejetée. Le Canada faisait valoir qu'il doit y avoir rejet de la revendication sur le fond pour que la Commission puisse tenir une enquête et que, malgré le fait qu'un examen préliminaire n'avait pas révélé d'obligation légale non respectée du Canada à l'endroit des Cris de Mikisew, aucune décision définitive n'avait été rendue.

La Première Nation affirmait que la Commission, en tant que tribunal administratif, avait les pouvoirs nécessaires pour prendre des décisions touchant sa compétence, sous réserve d'une révision judiciaire de ces décisions. Ainsi, selon la Première Nation, il incombe à la Commission de déterminer dans chaque cas ce qui constitue un « rejet ». Le rejet, d'après la Première Nation, peut être exprimé par écrit ou verbalement ou peut être « fondé sur l'action, l'inaction ou tout autre comportement, comme le refus ou l'incapacité de prendre une décision de la part de la Couronne dans des délais raisonnables ...[9] ». Le comité a conclu d'après les faits que le retard du Canada à décider s'il devait accepter la revendication équivalait à un rejet et que le comité avait en conséquence le pouvoir de tenir une enquête.

Enfin, la décision relative à la *Première Nation de Sandy Bay* portait sur la question de la compétence de la Commission à entendre une revendication qui, de l'avis du Canada, était passablement différente de la revendication originale et n'avait pas été soumise au processus d'examen des revendica-

8 Cité dans CRI, « Décision provisoire : Enquête sur la bande indienne de Lac La Ronge, revendications relatives aux terres de Candle Lake et de l'école », voir ci-dessus, p. 21.

9 CRI, « Décision provisoire : Enquête sur la Première Nation crie de Mikisew, droit à des avantages économiques issus de traités », publié dans (1998) 6 ACRI 201, p. 235; voir ci-dessus, p. 31.

tions particulières ou encore n'avait pas été rejetée. Même si les revendications de Sandy Bay et d'Alexis diffèrent quant aux motifs pour lesquels les Premières Nations affirment que le Canada a rejeté la revendication, nous prenons acte et approuvons le renvoi qu'elles font à la discussion portant sur le mandat de la Commission dans l'*Enquête sur la revendication de la bande indienne Lax Kw'alaams*[10]. Le comité y faisait remarquer que dans ses décisions antérieures la Commission avait eu tendance à voir son mandat de manière très large, que « le mandat de la Commission présente un caractère récursoire et que cette dernière dispose d'un mandat général pour enquêter sur un large éventail de questions découlant de l'application de la Politique canadienne des revendications particulières[11]. »

Dans chacune des quatre décisions de la CRI, une Première Nation demandait à la Commission d'examiner une revendication qui n'avait pas été expressément rejetée tel que prévu dans le processus établi dans la Politique des revendications particulières du Canada, publiée en 1982 dans *Dossier en souffrance*[12]. Dans les quatre cas, la Commission était du même avis que les Premières Nations lorsqu'elles affirmaient que la Commission était habilitée à examiner la revendication parce qu'il y avait eu, en raison de la conduite du Canada ou d'autres circonstances, rejet de la revendication.

Nous convenons, comme dans la décision relative aux *Denesųłinés d'Athabasca*, que le décret fixant le mandat de la Commission ne prévoit pas de quelle manière une revendication est « rejetée ». En outre, nous sommes d'accord avec le conseiller juridique de la Nation crie de Mikisew lorsqu'il affirme que le rejet ne devrait pas se limiter à une communication expresse, qu'elle soit écrite ou verbale, mais qu'il peut découler de l'action, de l'inaction ou d'un autre comportement. En limitant le mandat de la Commission à une interprétation étroite et littérale de la Politique des revendications particulières, on empêcherait les Premières Nations se trouvant dans certaines situations d'obtenir un examen équitable et efficace de leurs revendications.

10 CRI, *Enquête sur la revendication de la bande indienne Lax Kw'alaams* (Ottawa, 29 juin 1994), publié dans [1995] 3 ACRI 107, p. 170, cité dans « Décision provisoire : Enquête sur la Première Nation de Sandy Bay, revendication relative aux droits fonciers issus de traité », voir ci-dessus, p. 49.

11 CRI, *Enquête sur la revendication de la bande indienne Lax Kw'alaams* (Ottawa, 29 juin 1994), publié dans [1995] 3 ACRI 107, p. 170, cité dans « Décision provisoire : Enquête sur la Première Nation de Sandy Bay, revendication relative aux droits fonciers issus de traité », voir ci-dessus, p. 49.

12 MAINC, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières* (Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1982), 23 et s.

Enfin, nous sommes conscients des décisions antérieures, particulièrement celle touchant la *Première Nation de Sandy Bay*[13], dans laquelle les commissaires ont confirmé leur interprétation du mandat de la Commission, comme ayant un caractère récursoire. À notre avis, il incombe à tous les participants au processus des revendications particulières de veiller à ce que le Canada prenne une décision définitive sans soumettre la Première Nation à toutes sortes de délais. Nous demeurons conscients du fait que le processus a été conçu pour accélérer le règlement des revendications et pour donner aux parties une solution de rechange à de longues et dispendieuses poursuites. Ainsi, le processus doit satisfaire à des critères de rapidité et d'économie. Le Parlement ne peut pas avoir eu l'intention, lorsqu'il a conçu le mandat de la Commission, d'empêcher une Première Nation d'avoir recours à la CRI lorsque le Canada n'a pas pris la décision d'accepter ou de rejeter sa revendication dans un délai raisonnable. La capacité d'intervenir en pareil cas est tout à fait conforme au caractère récursoire du mandat de la Commission.

Le comité confirme les conclusions de la Commission dans ses décisions antérieures, savoir qu'elle est habilitée à prendre des décisions concernant sa compétence à examiner des revendications. En outre, le comité conclut qu'une revendication peut être rejetée par le Canada de plus d'une manière : par une communication expresse à la Première Nation; par l'action, l'inaction ou un autre comportement du Canada; ou dans d'autres circonstances où il n'est pas nécessaire et où il serait injuste d'obliger la Première Nation à faire cadrer sa revendication avec les limites strictes de la Politique des revendications particulières.

QUESTION 2

Selon les faits entourant la revendication de la Première Nation d'Alexis, la conduite du Canada équivaut-elle à un rejet, donnant ainsi à la Commission le pouvoir d'examiner la revendication?

Lorsqu'il n'y a pas eu communication officielle d'un rejet de la revendication, comme en l'espèce, il reste à considérer si l'action, l'inaction ou une autre conduite de la Couronne suffit à conclure que la revendication a été rejetée. Ce sera selon les faits propres à chaque dossier qu'on pourra établir si la

13 CRI, *Enquête sur la revendication de la bande indienne Lax Kw'alaams* (Ottawa, 29 juin 1994), publié dans [1995] 3 ACRI 107, p. 170, cité dans « Décision provisoire : Enquête sur la Première Nation de Sandy Bay, revendication relative aux droits fonciers issus de traité », voir ci-dessus, p. 49.

Commission est justifiée d'accepter une demande d'enquête dans ces circonstances.

À partir d'octobre 1995, lorsque la revendication de la Première Nation a été présentée au MAINC, jusqu'à la fin de 1996, cette revendication semblait progresser relativement en douceur. Le rapport historique préliminaire rédigé par les Revendications particulières de l'Ouest a été terminé en avril 1996 et examiné par la Première Nation en août de la même année. C'est lorsque la revendication a été renvoyée au ministère de la Justice en octobre 1996 pour obtenir un avis juridique préliminaire que le processus a commencé à se dégrader. Le conseiller juridique de la Première Nation a alors été informé qu'il faudrait de quatre à six mois pour effectuer l'analyse juridique, après quoi le MAINC aurait besoin d'un délai indéterminé pour formuler sa position préliminaire. À la fin de 1997, la Première Nation n'avait pas encore reçu cette position préliminaire du MAINC.

Il faut ajouter que, dès les débuts de cette revendication, le conseiller juridique de la Première Nation avait demandé par écrit au MAINC à quatre reprises si la revendication pouvait être traitée de manière accélérée puisqu'elle était simple et représentait une somme de moins de 500 000 $. Il ressort clairement de la correspondance que Me Slavik croyait qu'il existait un processus accéléré pour les revendications simples, moins coûteuses, et que la revendication de sa cliente relative à la ligne de transport d'électricité entrait dans cette catégorie. Malgré cela, rien ne montre au dossier que le MAINC ait répondu à ses demandes répétées ou encore qu'il l'ait renseigné quant à l'existence d'un processus accéléré du genre.

Plutôt que de fournir la position préliminaire du gouvernement avant la fin de 1997, le MAINC, sur la recommandation du ministère de la Justice, demande qu'on fasse des recherches historiques additionnelles. Il est peut-être révélateur que Me Slavik se soit plaint du premier rapport de recherche au milieu de 1996. Le deuxième rapport de recherche devait être terminé pour juin 1998 et, selon la lettre adressée par le MAINC le 1er mars 1999 à la CRI, la recherche « achevait » en juillet 1998. Cependant, tout le processus avaient alors été placé en suspens parce que le gouvernement avait appris que la Première Nation d'Alexis avait porté sa revendication devant la Cour fédérale.

Le comité conclut que, d'octobre 1995 à juillet 1998, soit près de trois ans, on a laissé croire à la Première Nation qu'une position préliminaire allait lui être communiquée. En outre, le comité conclut que rien dans les documents déposés par le Canada ne laisse croire que la présente revendica-

tion soit indûment compliquée ou potentiellement coûteuse, des facteurs qui pourraient justifier des retards importants du genre. Lorsque la Première Nation a acceptée qu'une nouvelle recherche soit faite à la fin de 1997, c'était parce qu'elle croyait qu'elle serait terminée et qu'on la lui communiquerait avant le mois de juin 1998. Ce n'est pas ce qui s'est produit. La Première Nation n'a reçu ni le rapport de recherche, ni la position préliminaire du MAINC tant attendue, pas même une indication du moment où celle-ci ou une position définitive arriverait. Dans cette situation, nous concluons que, même si les parties avaient convenu que la recherche additionnelle était nécessaire, le fait que le ministère de la Justice ait recommandé pareille recherche a occasionné des retards déraisonnables.

Malheureusement, plutôt que le processus s'accélère en juillet 1998, il s'est immédiatement arrêté lorsque le MAINC a pris connaissance de la poursuite. De là jusqu'en juin 1999, près d'un an plus tard, aucun travail n'a été fait sur la revendication. Ce nouveau retard mérite un examen plus attentif, puisque le Canada affirme qu'il découle des actes de la Première Nation.

Le 6 janvier 1998, le conseiller juridique de la Première Nation d'Alexis écrit au MAINC pour l'aviser que sa cliente intentait une poursuite. L'auteur de la lettre indiquait aussi ce qui suit : « Si, en cours de route, la revendication est validée au cours de son traitement, il est bien entendu que nous suspendrons la poursuite. » Il est clair que la Première Nation croyait que la poursuite et le processus d'examen des revendications pouvaient coexister sans se compromettre l'un l'autre. Dans sa lettre à M^e^ Wex le 22 avril 1999, M^e^ Slavik indique que la poursuite a été entamée pour protéger les droits de sa cliente et que le MAINC avait été informé peu après que la Première Nation « n'avait pas l'intention de présenter sa demande à la Cour si le MAINC traitait rapidement les revendications. »

On ne sait trop quand M^e^ Slavik a su que tous les travaux avaient cessé sur la revendication de sa cliente; cependant, il ressort clairement du dossier que le MAINC n'a pas répondu par écrit à la lettre du 6 janvier 1998 de M^e^ Slavik pour le mettre au courant de la politique du MAINC consistant à cesser de traiter une affaire comme une revendication particulière lorsqu'une poursuite est entreprise. Étant donné que cette politique ne se trouve pas dans *Dossier en souffrance* ou n'est pas ou peu connue du public, il incombait au MAINC d'informer la Première Nation par écrit qu'il suspendait les travaux sur sa revendication. Le comité ne dispose d'aucun élément de preuve établissant que le Canada ait fait d'effort pour veiller à ce que la Première Nation connaisse les conséquences de la décision du Canada

ou pour trouver une solution au problème devant lequel se trouvait maintenant la Première Nation d'Alexis, autrement que d'exiger que la poursuite soit placée en suspens.

De plus, le comité n'a aucune raison de douter de la décision de la Première Nation d'intenter une poursuite pour protéger ses droits. La Première Nation d'Alexis n'avait obtenu aucun indice du MAINC qu'il y ait une perspective raisonnable d'arriver à un règlement négocié dans un proche avenir. Même si le comité convient qu'on ne devrait, dans la mesure du possible, obliger le Canada à engager des ressources importantes sur deux fronts – les revendications particulières et les tribunaux – dans le même dossier de revendication, ce n'était pas le cas en l'espèce. La preuve irréfutée de la Première Nation montre qu'elle a informé le MAINC peu après le dépôt de la poursuite qu'elle ne donnerait pas suite à l'action, y compris en exigeant une défense, si sa revendication particulière pouvait être traitée rapidement. En outre, la lettre du Canada du 1er mars 1999 semble confirmer que sa politique de « plaider ou négocier » vise la Première Nation qui « soumet activement sa revendication devant les tribunaux. » Le comité conclut que la conduite du MAINC, en n'avisant pas comme il se doit la Première Nation d'Alexis des conséquences de sa poursuite et en n'adaptant pas sa politique de manière à permettre au processus d'examen des revendications de se poursuivre tout en respectant les droits de la Première Nation, a été la cause principale du retard supplémentaire d'un an.

La Première Nation d'Alexis a mis sa poursuite en suspens en mars 1999 sur la promesse des Revendications particulières qu'elle aurait une réponse rapide sur sa revendication. Le MAINC et le ministère de la Justice on repris les travaux, s'engageant à fournir la recherche et d'autres documents à la Première Nation avant la fin de juin. Le MAINC n'a pas respecté cette échéance, qui a alors été reportée à juillet. Selon une lettre datée du 15 octobre 1999, de Me Slavik à la CRI, la recherche n'a pas encore été transmise à la Première Nation pour examen et aucune date de fin des travaux de recherche n'a été donnée. Il est à remarquer que, dès que la Première Nation aurait reçu et commenté le deuxième rapport de recherche, le rapport et les commentaires seraient examinés une deuxième fois par le ministère de la Justice, après quoi le position préliminaire du MAINC serait communiquée à la Première Nation. On n'a pas fait connaître à la Première Nation de calendrier de réalisation de ce processus. Enfin, au début de décembre 1999, le MAINC envoie une ébauche de rapport de recherche à la Première Nation avec la mention que des révisions suivraient dans les deux mois à venir. À ce

moment, plus de quatre ans se sont écoulés depuis le dépôt de la revendication.

Le comité accepte l'explication fournie par le Canada dans sa lettre du 30 juillet 1999, envoyée par M^me^ Calvert à M^e^ Osborn que, contrairement à ce que M^e^ Slavik affirmait dans sa lettre du 16 juillet, il ne s'écoulerait pas encore 18 à 24 mois avant que le ministère de la Justice remette son opinion juridique au MAINC, puisque la présentation et le rapport historique initiaux avaient déjà été étudiés par les conseillers juridiques. Par ailleurs, la déclaration de M^me^ Calvert selon laquelle il faut en général approximativement 30 mois pour réaliser une opinion juridique sur une revendication, constitue un aveu alarmant, étant donné que cette opinion représente seulement une partie du processus précédant la décision de validation. Ce renseignement appuie la conclusion du comité voulant qu'une bonne partie du retard découle du processus d'examen du ministère de la Justice.

La décision de la CRI dans le dossier *Première Nation crie de Mikisew*, dans laquelle la Commission a statué que le retard du Canada à rendre une décision de validation équivalait à un rejet, nous renseigne sur les principes que la CRI devrait appliquer lorsque son mandat est contesté. Dans cette décision, le comité a cité trois affaires[14] énonçant les facteurs permettant d'établir si un décideur a eu une période raisonnable de temps pour prendre une décision. En bref, les tribunaux ont statué que ce qui constitue une délai raisonnable pour prendre une décision dépend de la complexité des enjeux, des circonstances de chaque cas, et du préjudice possible pour l'une ou l'autre des parties.

Le délai en l'espèce peut-il se justifier par la complexité de la revendication? Dans sa revendication, la Première Nation d'Alexis invoque un manquement à une obligation légale et fiduciaire de la Couronne dans ses conseils à la Première Nation et dans ses négociations avec la Calgary Power (aujourd'hui Transalta Utilities) en vue de permettre une série de servitudes sur des terres de réserve. Les auteurs du mémoire affirment qu'en raison de l'entente conclue entre la Couronne et l'entreprise de service public, la Première Nation n'a reçu aucun paiement annuel pour l'utilisation des servitudes et qu'elle a donc perdu des revenus importants. Les parties ne se sont pas encore entendues sur les questions qu'aura à trancher la CRI, pas plus que la Commission n'a eu l'occasion d'examiner le deuxième rapport de

14 *Friends of Oldman River Society* [1993] 2 CF; (1993) 105 DLR (4th) 444 (Cour fédérale 1^re^ instance); *R. c. Stapleton* (1983), 6 DLR (4th) 191 (CAN-É); et *Delmas and Vancouver Stock Exchange* (1994), 119 DLR (4th) 136 (CSC-B), étudiées à la page 6 de la décision.

recherche; néanmoins, il semble que les faits et les questions en litige de la présente revendication seront relativement simples.

Le comité conclut que, après plus de quatre ans, le Canada a eu suffisamment de temps pour déterminer s'il a manqué à son obligation légale envers la Première Nation d'Alexis en n'exigeant pas de l'entreprise de service public qu'elle paye un droit ou un loyer annuel. Plus particulièrement, le comité conclut que le temps nécessaire pour réaliser l'analyse juridique, après quoi on s'est contenté de dire à la Première Nation qu'une recherche additionnelle était nécessaire, ne peut se justifier dans une revendication de cet ordre. À ce délai initial s'ajoute un retard supplémentaire causé par la politique du MAINC consistant à suspendre tous les travaux lorsque la Première Nation a intenté sa poursuite. Même si le rapport de recherche est maintenant terminé et entre les mains de la Première Nation, le Canada n'a pas fait connaître l'échéance de sa décision une fois qu'il aura les commentaires de la Première Nation. Dans les circonstances, la requérante pourrait au moins s'attendre à ce qu'on lui communique un échéancier.

Le comité s'est aussi demandé si le Canada subirait un préjudice à cause d'une décision permettant à la CRI d'examiner la revendication comme si elle avait été « rejetée ». Premièrement, la Première Nation d'Alexis a mis sa poursuite en suspens à la demande du Canada. Deuxièmement, le rapport de recherche final est maintenant terminé, sous réserve de modifications et de commentaires supplémentaires venant de la Première Nation. Il est difficile ici de cerner un préjudice pour le Canada. Au contraire, le processus de la Commission consistant à regrouper les documents historiques et à réunir les parties à une séance de planification pour discuter des questions en litige et de la preuve pourrait aider le Canada à finaliser sa position. Enfin, le Canada conserve la possibilité de rejeter les recommandations de la Commission. À lui seul, ce dernier point élimine pour le Canada tout préjudice découlant de l'examen de la revendication par la CRI. Cela étant dit, la Commission étudiera toute demande du Canada s'il a besoin de plus de temps pour se préparer au processus de la CRI.

Est-ce que la Première Nation subirait un préjudice si la CRI n'assumait pas sa compétence sur cette revendication? La poursuite est maintenant en suspens depuis plus d'un an. Il faudra un délai indéterminé avant que la Première Nation sache si sa revendication, qui remonte maintenant à quatre ans et demi, a été acceptée ou rejetée par le MAINC. À notre avis, plus la Première Nation doit attendre longtemps pour soumettre sa revendication à l'une ou l'autre des instances, plus le potentiel de préjudice augmente pour

la Première Nation, car elle ne pourra regrouper la preuve nécessaire, en particulier celle des témoins. De plus, même si le comité n'a pas d'information précise quant aux frais engagés par la requérante pour faire valoir sa revendication, il est raisonnable de présumer que ces frais iront en croissant au fur et à mesure qu'elle devra attendre une décision du MAINC.

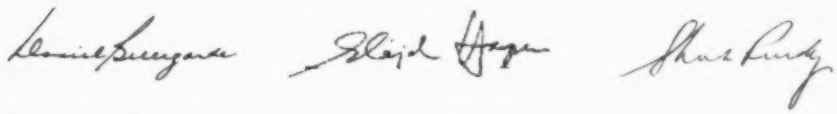
Même si le comité ne dispose pas de preuve démontrant que la Première Nation a subi un préjudice jusqu'à maintenant, il serait manifestement injuste pour elle qu'on laisse cette situation se perpétuer. La Première Nation d'Alexis a abordé le processus d'examen des revendications de bonne foi, confiante dans les principes, énoncés dans *Dossier en souffrance*, selon lesquels sa revendication serait réglée de manière juste, équitable et expéditive. Cela n'a pas été le cas, pas plus que la poursuite a progressé au-delà du dépôt de la Demande il y a près de deux ans. En outre, étant donné les sommes visées par la revendication, la Première Nation d'Alexis pourrait bien conclure que le coût des recours sur une si longue période de temps l'emporte sur une éventuelle compensation pouvant lui être payable. Même si la Première Nation ne peut pour l'instant démontrer de préjudice tangible, nous sommes disposés à conclure, par prépondérance des probabilités, qu'elle risque de subir un préjudice quant à sa capacité de régler sa revendication si elle demeure encore longtemps bloquée dans le processus d'examen.

Pour les motifs qui précèdent, le comité conclut que, d'après les faits en l'espèce, l'effet cumulé de plusieurs retards de la part de la Couronne équivaut à un rejet de la revendication. Rien ne prouve que les délais pourraient être justifiés par la complexité du dossier. De plus, rien ne montre que la présente décision serait préjudiciable au Canada, alors qu'il est probable que l'absence d'intervention de la CRI le serait pour la Première Nation d'Alexis.

CONCLUSION

La réponse à la question 1 est : Oui, le « rejet » peut inclure certaines circonstance où la conduite du Canada équivaut à un rejet. La réponse à la question 2 est la suivante : Oui, d'après les faits en l'espèce, les retards du Canada équivalent à un rejet. La Commission conserve donc sa compétence à examiner la revendication. Les parties présenteront tous les documents pertinents à la Commission et une première séance de planification sera convoquée dès que possible. La Commission demeure à la disposition des parties pour les aider si possible à trouver un règlement à la présente affaire.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



Daniel J. Bellegarde	Elijah Harper	Sheila G. Purdy
coprésident de la Commission	commissaire	commissaire

Fait le 27 avril 2000.

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

DÉCISION PROVISOIRE : ENQUÊTES SUR LA NATION CRIE DE JAMES SMITH REVENDICATIONS RELATIVES AUX DROITS FONCIERS ISSUS DE TRAITÉ ET À LA RÉSERVE 100A DE CUMBERLAND

DÉCISION SUR LES OBJECTIONS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

COMITÉ

P.E. James Prentice, c.r., coprésident de la Commission
Carole T. Corcoran, commissaire
Elijah Harper, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Nation crie de James Smith
Sylvie Molgat

Pour le gouvernement du Canada
Jeffrey Hutchinson

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
David E. Osborn, c.r. / Kathleen N. Lickers

LE 2 MAI 2000

CONTEXTE

Les commissaires ont étudié la contestation soulevée par le Canada quant à la compétence de la Commission à faire enquête sur certains aspects de la revendication de droits fonciers issus de traité (DFIT) de la Nation crie de James Smith (NCJS) et sur certains aspects de la revendication de la NCJS concernant la réserve 100 A de Peter Chapman.

Les mémoires du 7 janvier et du 10 mars 2000 de M[e] Jeffrey Hutchinson et celui du 25 février de M[e] Sylvie Molgat ont été examinés et analysés en détail; les commissaires remercient les conseillers juridiques de leur étude pertinente et exhaustive du dossier. Après mûre réflexion, les commissaires ont décidé de tenir l'enquête, sur tous les aspects, telle que demandée par la NCJS. Le principe d'équité a été (et demeure) le facteur principal dans la décision de tenir la présente enquête. Nos motifs sont exposés ci-après.

La NCJS a au départ présenté trois (3) revendications à la Direction générale des revendications particulières du ministère des Affaires indiennes. Ces revendications ont trait à la validité des cessions des réserves 98 de Chacastapasin et 100 A de Peter Chapman et aux droits fonciers issus de traité non respectés de la NCJS. La Commission a pour mandat de faire enquête sur certains aspects litigieux de la revendication de la NCJS relative à la RI 100 A de Peter Chapman et aux DFIT de la Première Nation. Le Canada n'a pas fait objection à la compétence de la Commission à faire enquête sur la cession de la RI 98 de Chacastapasin.

LES DROITS FONCIERS ISSUS DE TRAITÉ

Une revendication de DFIT a été présenté au nom de la NCJS au début des années 1980 par la Fédération des Indiens de la Saskatchewan. Dans une lettre datée du 22 mai 1984, le ministre des Affaires indiennes de l'époque, John Munro, rejette la revendication de DFIT de la NCJS, indiquant que le manque de terres à l'époque du premier arpentage avait été comblé par la fusion des bandes de James Smith et de Peter Chapman en 1902. Malheureu-

sement, on ne peut trouver aujourd'hui l'original ou une copie du mémoire de DFIT.

La NCJS, dans une résolution du conseil de bande datée du 10 mai 1999, demande à la Commission des revendications des Indiens de tenir une enquête sur le rejet de la revendication de DFIT. En prévision de la première séance de planification de la Commission, la Première Nation a préparé un résumé intitulé « James Smith Cree Treaty Land Entitlement: Legal Submissions ». Dans ce mémoire, d'après le Canada, la Première Nation soulève des demandes touchant la qualité des terres et le fait que certaines terres étaient occupées avant la signature du Traité, demandes qui, selon le Canada, n'avaient pas été faites dans le mémoire original. Comme telles ces demandes constituent des « revendications nouvelles » n'ayant pas été déjà rejetées par le Ministre et dont la Commission n'avait donc pas à être saisie. Le Canada soutient qu'il « y a une distinction entre une bande qui présente simplement un nouvel argument juridique ou qui invoque un élément de preuve différent pour prouver la revendication présentée à l'origine et [...] une bande qui présente des motifs entièrement nouveaux à sa revendication. » Les revendications de DFIT fondées sur des terres occupées avant la signature du Traité et sur la qualité des terres sont, fait valoir le Canada, des motifs entièrement nouveaux pour une revendication de DFIT.

La Première Nation affirme que, parce que le mémoire original est maintenant introuvable, les parties ne sont pas en position de démontrer de manière concluante ce que contenait le mémoire original sur les droits fonciers issus de traité. De plus, la Première Nation fait valoir que la « revendication de DFIT d'une Première Nation ne peut être examinée en vase clos et qu'il serait manifestement injuste envers la Première Nation de se limiter à un calcul mathématique pour établir ses DFIT tout en ignorant les obligations plus générales ou autres du Canada aux termes du Traité. »

RI 100A DE PETER CHAPMAN

La Première Nation a aussi présenté à la Direction générale des revendications particulières une revendication dans laquelle elle invoque des manquements de la Couronne à ses obligations, légales, fiduciaires et issues de traité, envers la bande de Peter Chapman Band concernant une cession obtenue en 1902 et la vente subséquente de ces terres. Cette revendication est en partie rejetée dans une lettre datée du 13 mars 1998 que fait parvenir le sous-ministre adjoint de l'époque, John Sinclair, au chef de la NCJS de l'époque, Eddie Head.

Dans une résolution du conseil de bande du 10 mai 1999, la Première Nation demande à la Commission des revendications des Indiens de faire enquête sur la validité de la cession de 1902 et la propriété des terres vendues subséquemment.

En prévision de la première séance de planification de la Commission, la Première Nation prépare aussi un résumé intitulé « Peter Chapman/ Cumberland 100 A: Legal Submissions » qui, fait valoir le Canada, soulève pour la première fois une revendication relative à des droits miniers non cédés (ci-après « la question des minéraux ») ce qui constitue une « nouvelle revendication » n'ayant pas été déjà examinée ou rejetée par le Ministre et dont la Commission n'avait donc pas à être saisie.

La Première Nation affirme que dans son mémoire original, elle a présenté des arguments selon lesquels la Couronne a « manqué à ses obligations légales, fiduciaires et en matière de traité en obtenant la cession et que si le Canada fait maintenant des distinctions entre diverses questions secondaires ayant pu ou non être étudiées dans le rejet de la revendication et les qualifie maintenant de «revendications foncièrement nouvelles», il s'engage dans une argumentation légaliste et spécieuse fondée sur une interprétation étroite et restrictive du mandat de la Commission. »

LA QUESTION EN LITIGE

Le décret portant création de la Commission prévoit ce qui suit :

> Nous recommandons que nos commissaires, se fondant sur la politique canadienne des revendications particulières [...] dans leur étude des seules questions déjà en litige quand la Commission a été saisie pour la première fois du différend, fassent enquête et rapport :
>
> a) sur la validité, en vertu de ladite politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées[1];

La question que doit trancher la Commission est de savoir si, en introduisant les questions des minéraux, des terres occupées avant la signature du traité et de la qualité des terres, la Première Nation a soulevé des « revendi-

1 Commission délivrée le 1er septembre 1992, conformément au décret CP 1992-1730, 27 juillet 1992, modifiant la Commission délivrée au commissaire en chef Harry S. LaForme, le 12 août 1991, conformément au décret CP 1991-1329, du 15 juillet 1991, (mandat consolidé); publié dans [1994] 1 ACRI xiii.

cations essentiellement nouvelles », et si la Commission est habilitée à continuer son enquête sur ces revendications.

DÉCISION

Tout d'abord, nous prenons acte du fait que le conseiller juridique du Canada cite l'arrêt *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*[2] de la Cour suprême du Canada et nous convenons que la Commission a le pouvoir d'interpréter son propre mandat et en conséquence de déterminer quelle est sa compétence. La Commission considère que son mandat, comme elle l'a indiqué dans ses décisions antérieures et plus récemment dans l'enquête relative à la Première Nation de Sandy Bay, est très large et possède un caractère récursoire, et nous ne voyons pas de raison pour restreindre cette interprétation dans les faits en l'espèce. Comme nous l'avons indiqué dans le rapport concernant la bande Lax Kw'alaams, « la Commission a été créée pour aider les parties à négocier les revendications particulières[3]. » Nous avons aussi déclaré récemment qu'en « limitant le mandat de la Commission à une interprétation étroite et littérale de la Politique des revendications particulières, on empêcherait les Premières Nations se trouvant dans certaines situations d'obtenir un examen équitable et efficace de leurs revendications[4]. »

En interprétant notre mandat de manière récursoire, nous sommes conscients que chaque revendication doit être examinée selon sa situation propre. Dans le cas de la revendication de DFIT de la NCJS, étant donné qu'on ne peut trouver le mémoire original, les parties ne sont en position ni l'une ni l'autre de démontrer de manière concluante ce sur quoi il portait et ce qu'il contenait ou non. Le Canada ne peut confirmer avec certitude quelles questions il a examinées, exception faite de ce qui est expressément mentionné dans la lettre du ministre John Munro datée du 22 mai 1984. De plus, nous croyons que si l'on adoptait le raisonnement du Canada, cela entraînerait une multitude de procédures dans une revendication qui est déjà très complexe et il en découlerait une prolongation du règlement définitif en attendant que la Première Nation obtienne une réponse des Revendications particulières sur les questions de la qualité des terres et des terres occupées avant la signature du Traité.

2 *U.E.S., Local 298 c. Bibeault* [1988] 2 SCR 1048.

3 Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la bande indienne Lax Kw'alaams* (Ottawa, juin 1994), publiée dans [1995] 3 ACRI 107, p. 170.

4 CRI, « Décision provisoire : Enquête sur la Première Nation d'Alexis, revendication relative aux emprises accordées à Transalta Utilities », p. 8, voir ci-dessus, p. 64.

En conséquence, nous ne pouvons accepter l'argument du Canada voulant que les questions entourant les terres occupées avant la signature du Traité et la qualité de ces terres constituent de « nouvelles revendications ». Il convient davantage de les qualifier d'aspects de la revendication pouvant donner naissance à de nouvelles questions juridiques, mais elles ne constituent pas de nouvelles revendications. De toutes façons, nous ne pouvons conclure que ces revendications sont « nouvelles » sans tout d'abord savoir ce qui a été présenté et examiné à l'origine. À défaut de posséder cette information, la Commission accepte la demande de la NCJS en vue d'obtenir une enquête détaillée sur tous les aspects de ce que la Première Nation a toujours considéré comme un droit foncier issu de traité non respecté.

Pour ce qui est de la question des minéraux, la Première Nation admet que dans son mémoire original et dans le rejet partiel de cette revendication, « la question des droits miniers n'avait pas été abordée de manière spécifique. » Nous acceptons de plus l'argument du Canada voulant que c'est à « la bande seule de présenter sa propre cause » et que le Canada a l'obligation d'étudier cette cause. Nous n'acceptons cependant pas la conséquence de l'argument du Canada sur les faits en l'espèce. Cette conséquence, à notre avis, entraînerait une injustice additionnelle pour la Première Nation.

En termes simples, la Première Nation a demandé à la Commission de faire enquête sur la validité de la cession obtenue en 1902 de la RI 100 A de Peter Chapman et sur la pertinence de la vente des terres cédées. La Première Nation a qualifié les questions entourant la cession et la vente de la RI 100 A de manquement aux obligations légales, fiduciaires et en matière de traité de la Couronne et la Première Nation présente la question des droits miniers non cédés comme une preuve additionnelle du manquement de la Couronne à ses obligations. Dans l'intérêt de l'équité, nous sommes disposés à procéder à l'enquête sur la cession et la vente des terres de la RI 100 A de Peter Chapman, y compris l'étude des droits miniers. Si nous n'agissions pas ainsi, notre enquête sur les questions en litige ne serait pas exhaustive et constituerait plutôt une enquête à la carte où certains aspects de la revendication seraient soumis à la Commission tandis que certains autres en seraient à une étape ou une autre de l'examen dans le cadre du processus des revendications particulières. Cela irait, à notre avis, à l'encontre du caractère récursoire de notre mandat et ne serait pas équitable pour la Première Nation.

En acceptant de faire enquête sur tous les aspects des DFIT de la NCJS, y compris sur les terres occupées avant la signature du Traité et la qualité de

ces terres, ainsi que sur la question des droits miniers, dans la revendication relative à la RI 100 A de Peter Chapman, nous sommes conscients de l'effet que pourra avoir notre décision sur le déroulement de la présente enquête, dans la mesure où le Canada n'aura peut-être pas eu assez de temps pour examiner les questions en litige ou aura peut-être besoin de plus de temps pour se préparer, ou parce que des recherches additionnelles sont nécessaires (un fait déjà admis par le Canada pour ce qui est de l'analyse de la population aux fins des DFIT de la NCJS). Tel qu'indiqué précédemment, les commissaires « sont convaincus qu'ils doivent tout mettre en œuvre pour être équitables avec les deux parties, et non seulement la requérante, et ils tenteront d'éviter l'injustice que redoute le gouvernement s'ils décident de procéder à l'enquête[5]. » Nous invitons donc les parties à la prochaine séance de planification pour discuter d'un échéancier qui tiendra compte des besoins de recherche additionnelle ou de temps de préparation.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

P.E. James Prentice, QC	Carole T. Corcoran	Elijah Harper
coprésident de la Commission	commissaire	commissaire

Fait ce 2 mai 2000.

5 CRI, « Décision provisoire : Enquêtes sur bande indienne de Lac La Ronge, revendications relatives aux terres de Candle Lake et de l'école », voir ci-dessus, p. 22.

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

DÉCISION PROVISOIRE : ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE
REVENDICATION RELATIVE À LA CRÉATION DE LA RÉSERVE FAUNIQUE DE KLUANE ET DE LA RÉSERVE DE PARC NATIONAL DE KLUANE

DÉCISION SUR LES OBJECTIONS SOULEVÉES PAR LE CANADA*

COMITÉ

P.E. James Prentice, c.r., coprésident de la Commission
Carole T. Corcoran, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation de Kluane
Dave Joe

Pour le gouvernement du Canada
Jeffrey A. Hutchinson / Aly Alibhai

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
David E. Osborn, c.r. / Thomas A. Gould

DÉCEMBRE 2000

* *Commission des revendications des Indiens, Enquête relative à la Première Nation de Kluane, Décision provisoire : Création de la réserve faunique de Kluane et de la réserve de parc national de Kluane* (Ottawa, décembre 2000).

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE 85

LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS 88

LA QUESTION EN LITIGE 90
Questions préliminaires 90
Préclusion (Estoppel) 90
Accord-cadre définitif du Yukon 92
La nature des droits autochtones de la Première Nation 94
La revendications relève-t-elle de *Dossier en souffrance* ou d'*En toute justice*? 96
La Politique des revendications globales 97
La Politique des revendications particulières 101
Une revendication de ce genre correspond-elle à l'une des quatre catégories d'obligation légale énumérées? 106
Manquement à une obligation découlant de la loi 106
Aliénation illégale de terres indiennes 109
Est-ce qu'un manquement à un devoir de fiduciaire donne naissance à une obligation légale non respectée? 110
Est-ce que la directive 7 exclut la revendication de la Première Nation de l'application de la Politique des revendications particulières? 115

CONCLUSION 119

CONTEXTE

La présente décision préliminaire découle d'une contestation par le gouvernement du Canada de la compétence de la Commission des revendications des Indiens à entendre une revendication lui ayant été soumise par la Première Nation de Kluane.

La revendication a été présentée par la Première Nation au Canada le 2 octobre 1996 en vertu de la Politique des revendications particulières du Canada, exposée dans une brochure intitulée *Dossier en souffrance : une politique des revendications des autochtones*, publiée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Dans sa revendication, la Première Nation affirme que le gouvernement du Canada a manqué à certaines obligations fiduciaires envers ses membres au moment où les gouvernements du Yukon et du Canada ont créé la réserve faunique de Kluane et la réserve de parc national de Kluane (les « parcs »). Essentiellement, la Première Nation se plaint du fait que la création des parcs dans les années 1940 a privé la Première Nation et ses membres de l'accès à une grande partie de leur territoire traditionnel, ce qui a eu des incidences négatives sur leur mode de subsistance. La Première Nation fait valoir que le Canada a envers elle une « obligation légale non respectée » selon la Politique des revendications particulières.

Le Canada met en doute que l'on puisse qualifier la revendication de « revendication particulière » et sa contestation de compétence repose sur ce fondement. En effet, dès le 6 mars 1998, un représentant de la Direction générale des revendications particulières aux Affaires indiennes écrit à la Première Nation pour demander des précisions quant à la « source » de la présumée obligation légale non respectée.

Le 27 juillet 1998, le chef Robert Johnson répond que la revendication de la Première Nation était fondée sur le raisonnement de la Cour suprême du

Canada dans l'arrêt *Delgamuukw c. la Colombie-Britannique*[1]. La Première Nation, faisait-il remarquer, résidait dans le fait que les actes du Canada en créant les parcs constituaient un manquement à ses obligations fiduciaires et une obligation légale non respectée selon la Politique des revendications particulières puisque « [l]a Première Nation de Kluane n'a pas été consultée et n'a pas donné son consentement avant que ses terres traditionnelles de chasse, de pêche et de trappe soient incluses » dans les parcs[2].

Le Canada a terminé son examen de la revendication au cours du printemps 1999 et a répondu à la Première Nation le 25 mars 1999. Dans cette réponse, Paul Cuillerier, le directeur général des Revendications particulières aux Affaires indiennes, fait savoir au chef Johnson que le Ministère n'est pas disposé à recommander l'acceptation de la revendication pour négociation en vertu de la Politique des revendications :

> [Traduction]
>
> À notre avis, les terres en question ne constituent pas des « terres indiennes » au sens de la Politique des revendications particulières. La politique touche les revendications relatives à des terres de réserve régies par la ***Loi sur les Indiens*** et exclut spécifiquement les « revendications fondées sur des droits autochtones non déchus. »
>
> Nous sommes d'avis que la revendication [de la Première Nation] repose sur l'allégation d'un titre autochtone ou ancestral sur les terres de la réserve faunique de Kluane et la réserve de parc national de Kluane. Les obligations fiduciaires que [selon la Première Nation] le Canada aurait à l'égard de la [Première Nation] ont trait à la protection et à la promotion des intérêts [de la Première Nation] dans des terres dont elle revendique le titre autochtone non déchu. La revendication de la [Première Nation] n'est pas reliée à des actes ou des omissions de la part du Canada par rapport à l'administration de terres ou d'autres biens en vertu de la ***Loi sur les Indiens*** ou sur le respect des dispositions des traités. La revendication [de la Première Nation] ne correspond pas aux types de revendications reconnus dans la Politique des revendications particulières comme donnant naissance à une obligation légale.
>
> Pour ces motifs, nous prenons comme position que la [Première Nation] n'a pas établi que le Canada a une obligation légale non respectée, au sens de la Politique des revendications particulières, relativement à la création de la réserve de parc national de Kluane ou de la réserve faunique de Kluane[3].

1 *Delgamuukw c. la Colombie-Britannique* [1997] 3 RCS 1010.

2 Chef Bob Johnson, Première Nation de Kluane, à M. John Hall, gestionnaire de la recherche – Colombie-Britannique et Territoire du Yukon, Direction générale des revendications particulières – 27 juillet 1998.

3 Paul Cuillerier, directeur général des Revendications particulières, Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Robert Johnson, Première Nation de Kluane, 25 mars 1999, p. 2.

M. Cuillerier a ensuite énoncé les choix qui s'offraient à la Première Nation devant le rejet de sa revendication par le Canada, notamment :

> [Traduction]
> J'aimerais aussi souligner que *vous pouvez saisir la Commission des revendications des Indiens du rejet de votre revendication et demander à la Commission de tenir une enquête sur les motifs du rejet*. La présente lettre servira à prouver, pour les besoins de la Commission que [votre] revendication n'est pas acceptée aux fins de négociation[4]

La Première Nation a donc contacté la Commission pour la première fois à l'été 1999 et, le 4 octobre 1999, la Première Nation lui faisait parvenir un exemplaire de son mémoire daté du 2 octobre 1996 accompagné d'une demande pour que les commissaires tiennent une enquête sur la revendication. À ce moment, le chef Johnson écrit ce qui suit, faisant allusion à certains accords que la Première Nation est en train de négocier avec le Yukon et le Canada :

> [Traduction]
> La Première Nation de Kluane est en voie de parfaire ses accords définitifs et d'autonomie gouvernementale, et les seuls points qui demeurent en litige sont la compensation financière et ces revendications particulières non réglées. Les clauses de « certitude » de notre accord définitif auraient pour effet de vicier ces revendications particulières et les membres de ma Première Nation insistent pour que ces enjeux soient réglés avant de ratifier les accords en question[5].

La Commission a examiné la demande d'enquête présentée par la Première Nation et l'a acceptée le 27 octobre 1999, puis, en vue de procéder à une audience, la Commission a convoqué une séance de planification pour le 11 février 2000. Toutefois, le 28 janvier 2000, Jeffrey Hutchinson, conseiller juridique du Canada, a avisé la Commission de son intention de contester sa compétence en la matière :

> [Traduction]
> Après avoir examiné les arguments de la Première Nation de Kluane, nous désirons confirmer notre avis voulant que tous les aspects de la revendication reposent sur l'allégation par la Première Nation d'un titre autochtone non déchu sur des terres.

---

4 Paul Cuillerier, directeur général des Revendications particulières, Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Robert Johnson, Première Nation de Kluane, 25 mars 1999, p. 2. Italiques ajoutés.

5 Chef Robert Johnson, Première Nation de Kluane, à David E. Osborn, conseiller juridique de la Commission des revendications des Indiens, 4 octobre 1999.

> Comme vous le savez, la politique exposée dans Dossier en souffrance précise clairement que les revendications qui se fondent « sur l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres » sont désignées comme des revendications globales. Selon notre interprétation de la politique, les revendications globales doivent être réglées autrement que par l'entremise de la Politique des revendications particulières. Notre point de vue est bien entendu renforcé par la ligne directrice contenue à la partie trois de la politique, où on peut lire que la « Politique des revendications particulières ne peut s'appliquer aux revendications fondées sur des droits autochtones non déchus. »
>
> On nous signale que la Première Nation de Kluane participe à d'importantes négociations de revendications globales avec le Canada et le gouvernement du Yukon. On nous signale aussi que la Première Nation de Kluane a été avisée il y a un certain temps de la position du Canada exprimée ci-dessus.
>
> Étant donné ce qui précède, nous ne sommes présentement pas en position d'examiner ou d'aborder les points soulevés dans la revendication. Nous estimons que la CRI [Commission des revendications des Indiens] devrait refuser d'entendre l'affaire compte tenu des préoccupations que nous avons énoncées ci-dessus[6].

La contestation de compétence a été présentée à la Commission lors d'une audience tenue à Vancouver, le 12 septembre 2000. Le comité qui entendait les arguments oraux du Canada et de la Première Nation se composait des commissaires P.E. James Prentice, c.r., Carole T. Corcoran et Elijah Harper.

Les parties avaient convenu de présenter des arguments écrits à la Commission à l'appui de leurs positions respectives sur ces questions et, lors de l'audience du 12 septembre 2000, les commissaires avaient donc en main le mémoire écrit du Canada du 31 mars 2000, le mémoire du 20 avril 2000 de la Première Nation et la réponse du Canada du 11 mai 2000.

Après l'audience, mais avant que la Commission ait rendu la présente décision, le commissaire Harper a démissionné de la Commission et les commissaires Prentice et Corcoran ont décidé, avec l'aval des deux parties, qu'ils rendraient leur décision en comité de deux membres.

LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Le mandat habilitant la Commission à tenir des enquêtes en vertu de la *Loi sur les enquêtes* est énoncé dans une commission délivrée le 12 septembre 1992. Le décret porte :

6 Jeffrey A. Hutchinson, conseiller juridique des Services juridiques du MAINC, ministère de la Justice Canada, à Ralph Keesickquayash, conseiller juridique associé, Commission des revendications des Indiens, 28 janvier 2000. Soulignement dans l'original.

que nos commissaires, se fondant sur la politique canadienne des revendications particulières [...] dans leur étude des seules questions déjà en litige quand la Commission a été saisie pour la première fois du différend, fassent enquête et rapport :

a) sur la validité, en vertu de ladite politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées; et
b) sur les critères applicables aux compensations dans le cadre de la négociation d'un règlement, lorsque le requérant conteste les critères adoptés par le Ministre[7].

La Politique des revendications particulières est exposée dans une brochure publiée en 1982 par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien sous le titre *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières*[8]. Lorsqu'elle étudie la revendication particulière d'une Première Nation du Canada, la Commission doit déterminer si le Canada a une obligation légale envers cette Première Nation, selon l'énoncé de politique clair exposé dans *Dossier en souffrance* :

Le gouvernement a clairement établi que son objectif premier en ce qui concerne les revendications particulières est de s'acquitter de son obligation légale, arrêtée au besoin par les tribunaux[9].

La Politique des revendications particulières contient la définition suivante d'« obligation légale » :

1) L'obligation légale

La position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une « obligation légale », c'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter.

Il peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
ii) Un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois et règlements relatifs aux Indiens.

7 Commission délivrée le 1er septembre 1992, conformément au décret CP 1992-1730, 27 juillet 1992, modifiant la Commission délivrée au commissaire en chef Harry S. LaForme, le 12 août 1991, conformément au décret CP 1991-1329, du 15 juillet 1991, (mandat consolidé); publié dans [1994] 1 ACRI xiii.

8 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières* (Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1982); réimpression dans [1994] 1 ACRI 187 (ci-après *Dossier en souffrance*).

9 *Dossier en souffrance*, 19; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 195.

iii) Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.
iv) L'aliénation illégale de terres indiennes[10].

LA QUESTION EN LITIGE

La question dont la Commission est saisie en l'espèce consiste à déterminer s'il convient de dire que la revendication présentée par la Première Nation de Kluane constitue une « revendication particulière » au sens de la Politique des revendications particulières du Canada.

Le Canada affirme que la revendication ne correspond pas à cette définition et que la Commission n'a pas la compétence nécessaire pour l'examiner. Le Canada prétend que la revendication est entièrement fondée sur une utilisation et une occupation autochtones traditionnelles des terres, ce qui a pour conséquence qu'elle tombe plutôt sous le coup de la Politique des revendications globales et échappe au mandat de la Commission[11]. La Première Nation, pour sa part, insiste pour dire que, parce que la revendication découle d'un incident historique particulier – la création des parcs sans que le Canada ait auparavant consulté la Première Nation ou ait tenu compte comme il se doit des intérêts liés au « mode de vie » de la Première Nation – il est tout à fait pertinent de la qualifier de manquement à une obligation de fiduciaire, et qu'elle constitue donc une obligation légale non respectée aux termes de la Politique des revendications particulières. La Première Nation reconnaît que ses droits dans les terres retenues aux fins des parcs étaient, à l'époque, de nature autochtone, mais elle fait valoir que le caractère fondamental de la revendication est lié au manquement à l'obligation de fiduciaire.

Nous devons régler deux questions préliminaires avant de statuer sur cette question.

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

Préclusion (Estoppel)

À l'audience du 12 septembre 2000, la Première Nation de Kluane a laissé entendre que la conduite du Canada devrait l'empêcher de contester le mandat de la Commission, étant donné que les représentants du Canada avaient rejeté la revendication et avaient, dans les faits, encouragé la Première

10 *Dossier en souffrance*, 19; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 195.
11 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 8, 17 et 26 (Aly Alibhai).

Nation à s'adresser à la Commission[12]. De plus, selon la Première Nation, la Commission dispose d'un vaste pouvoir lui permettant d'examiner les motifs invoqués par le Canada pour rejeter une revendication, et, une fois que la revendication a été rejetée et que la Commission a exercé son pouvoir de tenir une enquête, la Commission peut à loisir s'acquitter de cette fonction[13].

Il ne fait aucun doute que le directeur général des Revendications particulières, Paul Cuillerier, a fait savoir à la Première Nation le 25 mars 1999 qu'elle pouvait « saisir la Commission des revendications des Indiens du rejet de votre revendication et demander à la Commission de tenir une enquête sur les motifs du rejet ».

Le Canada peut-il maintenant faire valoir que la Commission n'est pas compétente à entendre la revendication?

Le Canada affirme qu'il n'est pas incompatible que ses représentants informent d'abord la Première Nation de la possibilité de s'adresser à la Commission pour ensuite adopter comme position, une fois que la Première Nation a demandé l'examen en question, que la Commission n'est pas habilitée à entendre l'affaire. En effet, le Canada prétend qu'il a l'*obligation* de porter l'existence de la Commission à l'attention de la Première Nation, et que les Premières Nations qui sont représentées par des conseillers juridiques devraient bien savoir que le Canada peut toujours contester le mandat de la Commission[14]. De plus, en acceptant d'examiner la revendication, la Commission n'a pas l'obligation, de l'avis du Canada, de tenir une enquête[15].

La Commission convient que le Canada n'est pas préclu de contester la compétence de la Commission, pas plus que la Commission ne peut tenir enquête si nous devions établir que la question dépasse notre mandat. La Commission est néanmoins troublée par le fait que le Canada, d'une part, inciterait la Première Nation requérante à recourir à la Commission et, d'autre part, affirmerait que celle-ci n'est pas mandatée pour entendre l'affaire, une fois que la Première Nation s'est exécutée. L'injustice pour la Première Nation de ce changement de position de la part du Canada n'a pas a être démontrée. Nous croyons que, à moins que le Canada soit disposé à assumer le coût total des revendications ne pouvant être entendue par la Commission, il devrait revoir la forme de ses lettres de rejet de manière à ce qu'il soit clair pour les Premières Nations requérantes que, même si elles ont le droit de s'adresser à la Commission une fois que leurs revendications ont

12 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 139-140 (Dave Joe).
13 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 100-101 (Dave Joe).
14 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 154-156 (Aly Alibhai).
15 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 175 (Aly Alibhai).

été rejetées, le Canada peut fort bien contester la compétence de la Commission dans les cas où le Canada estime que la revendication échappe à la Politique des revendications particulières.

Accord-cadre définitif du Yukon

Le deuxième aspect de la présente affaire qui nécessite des observations préliminaires est l'Accord-cadre définitif du Yukon. Un élément important de la demande du Canada visant à contester le mandat de la Commission à entendre la revendication réside dans le fait que la Première Nation négocie présentement sa revendication globale avec le Canada et le gouvernement territorial du Yukon, faisant ainsi suite à la signature, le 29 mai 1993, de l'Accord-cadre définitif du Yukon (l'Accord-cadre)[16].

Aux termes de l'accord, le Canada, le Yukon et quatorze Premières Nations du Yukon – représentées par le Conseil des Indiens du Yukon – conviennent de négocier des ententes définitives individuelles qui comprendraient les conditions générales de l'Accord-cadre, ainsi que des dispositions plus spécifiques qui s'appliqueraient individuellement aux Premières Nations. Les parties admettent que des négociations sont en cours et que certaines questions demeurent en suspens, notamment la question de la compensation relative à la création des parcs.

Pendant les présentations orales, le conseiller juridique de la Première Nation a fait valoir que, pendant les négociations des revendications globales, les négociateurs du Canada avaient conseillé à la Première Nation d'éviter de chercher à obtenir compensation pour la question des parcs puisque les critères de compensation contenus dans l'Accord-cadre ne visaient pas les revendications de cette nature[17]. Selon le conseiller juridique de Kluane, même si les représentants du Canada n'ont peut-être pas dit expressément que la question des parcs devrait être réglée sous le régime de la Politique des revendications particulières, ils l'ont « assurément laissé entendre »[18]. Le conseiller juridique a de plus affirmé qu'on n'avait pas tenu compte de la question des parcs dans le niveau de compensation payable à la Première Nation aux termes de l'Accord-cadre[19]. Il a cependant reconnu que, à son avis, la clause de certitude contenue dans l'Accord-cadre empêcherait la Première Nation de chercher à obtenir une compensation pour la question

16 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Accord-cadre définitif. Conseil des Indiens du Yukon* (Ottawa, 1993).
17 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 139-140 (Dave Joe).
18 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 150 (Dave Joe).
19 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 142 (Dave Joe).

des parcs, que ce soit sous forme de revendication globale ou de revendication particulière, une fois qu'une entente définitive aura été signée. Jusqu'à présent, cela ne s'est pas produit.

Voici le texte de la clause de certitude apparaissant au point 2.5 (Précisions) de l'Accord-cadre :

> **2.5.0 Précisions**
>
> 2.5.1 En contrepartie des promesses, conditions et réserves prévues par l'entente définitive conclue par une première nation du Yukon et selon lesquelles : [...]
>
> 2.5.1.4 ni cette première nation du Yukon ni aucune personne admissible en tant qu'Indien du Yukon représentée par cette première nation, ou leurs héritiers, descendants et successeurs, ne feront valoir ou présenteront, selon le cas, après la date d'entrée en vigueur de cette entente définitive, quelque cause d'action, action déclaratoire, réclamation ou demande de quelque nature que ce soit – passée, actuelle ou future – à l'encontre soit de Sa Majesté la Reine du chef du Canada, soit du gouvernement d'un territoire ou d'une province, ou de quelqu'autre personne, et qui serait fondée, selon le cas :
>
> a) sur quelque revendication, droit, titre ou intérêt ancestral visé par la renonciation prévue aux articles 2.5.1.1 et 2.5.1.2,
> b) sur quelque revendication, droit, titre ou intérêt ancestral relatif à des terres visées par le règlement qui a été ou sera perdu, ou qui a fait, fait ou fera l'objet d'une renonciation;
> c) sur quelque réclamation, droit, ou cause d'action visé à l'article 2.5.1.3[20].

Pour sa part, le Canada adopte comme position que la question de la compensation, le cas échéant, à laquelle la Première Nation devrait avoir droit pour la création des parcs était tout simplement devant les négociateurs dans le processus des revendications globales et devrait demeurer à cette table. Comme le conseiller juridique l'a indiqué :

> [Traduction]
> Je peux dire, M. le président et MM. les conseillers juridiques, que l'on m'a indiqué très clairement qu'en fait le négociateur du gouvernement du Canada à la table des revendications globales n'a pas pour position qu'il s'agit d'une revendication particulière.
>
> En fait, je pourrais dire sans équivoque que le négociateur représentant le Canada n'a pas encouragé la Première Nation à présenter ce dossier comme revendication

20 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Accord-cadre définitif. Le Conseil des Indiens du Yukon* (Ottawa, 1993), p. 15 et 16.

> particulière. Je ne peux dire s'il l'a découragé, mais assurément, on me dit que le négociateur ne l'a pas encouragé, et on me dit de plus que le négociateur représentant le côté gouvernemental a toujours maintenu [...] que ce dossier est par sa nature une revendication globale[21].

En fait, le Canada est d'avis que la compensation offerte à la Première Nation suffit à l'indemniser pour toutes les revendications soumises à la table du processus des revendications globales, y compris la question des parcs[22]. Essentiellement, la position du Canada consiste à dire que, en plus du fait que la question des parcs relève des revendications globales et qu'à ce titre, elle échappe au mandat de la Commission, la revendication a déjà été réglée et que l'on ne devrait pas donner à la Première Nation la possibilité de l'ouvrir de nouveau en « se cherchant un forum » pour en débattre.

À notre avis, le Canada et la Première Nation ne s'entendent pas à savoir si la question dont la Commission est saisie faisait partie de leurs négociations des revendications globales. Nous nous interrogeons de toute façon à savoir si le fondement sur lequel les parties négocient est pertinent à la question de savoir si la Commission est compétente en vertu de la Politique des revendications particulières. Assurément, si les parties avaient réussi à négocier un accord ayant pour effet de régler le présent différend, cet accord serait pertinent et, on peut le présumer, empêcherait la Commission d'exercer sa compétence. Cependant, nous ne croyons pas que ce soit le cas et voilà pourquoi la Commission déterminera, sans tenir compte de ces négociations, si la revendication liée aux parcs est du ressort de la Politique des revendications particulières.

LA NATURE DES DROITS AUTOCHTONES DE LA PREMIÈRE NATION

Du point de vue du Canada, pour que la Première Nation puisse établir un manquement à une obligation occasionné par la création des parcs, elle doit démontrer qu'elle possédait dans ces terres un intérêt que le Canada aurait eu le devoir de protéger. Le conseiller juridique fait valoir que les terres visées ne constituent pas des « réserves » au sens où l'entend la *Loi sur les Indiens*, et si la Première Nation estime que ce *sont* des réserves, il s'agirait alors d'une nouvelle revendication. Le seul fondement sur lequel la Première Nation peut revendiquer un intérêt, selon le conseiller juridique du Canada, serait l'utilisation et l'occupation traditionnelles de ces terres – autrement

21 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 59-160 (Aly Alibhai).
22 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 85 (Aly Alibhai).

dit, un titre ou un droit autochtone – ce que la Première Nation n'a pas encore établi et que le Canada n'a pas encore reconnu ou admis. Pour faire valoir une revendication du genre soumis présentement par la Première Nation exige, de l'avis du conseiller juridique du Canada, une « très forte présomption » que le titre autochtone sur les terres du parc a été établi[23]. Néanmoins, même si la Première Nation *pouvait* établir un titre ou un droit autochtone sur les terres des parcs, le Canada affirme que c'est précisément cette utilisation et occupation traditionnelles qui, dans la Politique des revendications particulières, est considérée comme une exception devant être soumise à la Politique des revendications globales[24].

Nous sommes troublés par le point de vue du Canada selon lequel les Autochtones ne peuvent revendiquer des droits autochtones que lorsque le Canada les a reconnus ou que les tribunaux ont statué que ces droits existent. Il ne fait aucun doute dans l'esprit de la Commission que le peuple de Kluane est un peuple autochtone. Il semble évident qu'il résidait dans la région des parcs et l'utilisait pour assurer sa subsistance lorsque les colons sont arrivés. De même, il semble ne faire aucun doute que la création des parcs a eu pour conséquence que les membres de la Première Nation ont été privés d'une partie ou de la totalité des secteurs qu'ils utilisaient ou occupaient traditionnellement à ces fins. En dépit du fait que le Canada affirme à la clause 2.6.4 de l'Accord-cadre qu'il *n'admet pas* que la Première Nation dispose « de droits, de titres ou d'intérêts ancestraux à quelque endroit relevant de la souveraineté ou de la compétence du Canada », rien ne montre au dossier dont nous sommes saisis qui indique que le Canada *nie* que la Première Nation ait résidé sur les terres des parcs, les ait occupées ou utilisées. En effet, à la lecture de la Politique des revendications globales du Canada, *En toute justice*, on constate que le Canada procède à des négociations globales avec les Premières Nations dont on présume qu'elles possèdent des droits ou titres ancestraux non déchus, malgré le fait que le Canada, on pourrait le croire, pour protéger sa position en droit, n'admet pas ce fait dans les cas particuliers. Le Canada négocie avec la Première Nation de Kluane depuis plus de vingt ans et il ne serait pas honorable qu'il nie maintenant à sa face même la revendication de la population de Kluane concernant la région en question.

La vraie question consiste donc de savoir si on peut dire que les faits en l'espèce, tels qu'allégués, constituent une revendication particulière.

23 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 55 (Aly Alibhai).
24 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 29-30 (Aly Alibhai).

Aux fins de la présente requête concernant la portée de notre mandat, il n'est pas nécessaire que la Première Nation *prouve* ou que la Commission *présume* que le droit ou le titre autochtone sur les terres des parcs est valide. À notre avis, il suffit de dire que *le fondement sur lequel la revendication est soumise* tient dans le fait que le Canada n'a pas consulté la Première Nation lors de la création des parcs ou ne l'a pas indemnisée pour sa perte. À la présente étape des procédures, nous ne sommes préoccupés que par le fait de savoir s'il nous est possible d'examiner une revendication du genre dont la Première Nation nous a saisis, et non pas de savoir si la Première Nation a été en mesure de prouver complètement sa revendication. Ce dernier point demeure à établir à l'audition sur le fond, si l'affaire exige que l'on passe à cette étape.

LA REVENDICATION RELÈVE-T-ELLE DE *DOSSIER EN SOUFFRANCE* OU D'*EN TOUTE JUSTICE*?

La question essentielle qu'il faut trancher en l'espèce consiste donc à se demander s'il convient de qualifier la revendication présentée par la Première Nation de Kluane de « revendication particulière » au sens de la Politique des revendications particulières du Canada. Dans le cas contraire, la Commission n'a pas la compétence nécessaire pour l'entendre.

Le Canada fait valoir que la présente revendication repose sur une occupation et une utilisation autochtones traditionnelles des terres et qu'en conséquence elle relève de la Politique des revendications globales et échappe ainsi au mandat de la Commission[25]. En contrepartie, la Première Nation insiste sur le fait que, parce que la revendication découle d'un incident historique particulier – la création des parcs sans que le Canada ait auparavant consulté la Première Nation ou qu'il ait comme il se doit tenu compte des « intérêts de subsistance » de la Première Nation – la revendication est plus à-propos qualifiée de manquement à une obligation de fiduciaire. De l'avis de la Première Nation, le fait que son intérêt dans les terres retenues à des fins de parcs ait été de nature autochtone est purement accessoire, étant donné que « la Cour suprême du Canada a statué que l'intérêt indien dans

25 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 17, 17 et 26 (Aly Alibhai)

les terres est le même qu'il s'agisse de terres de réserve ou de terres visées par un titre autochtone[26]. »

Pour que la Commission puisse qualifier comme il se doit la présente revendication, il est essentiel d'examiner soigneusement les modalités des deux politiques des revendications. Ce faisant, nous devons examiner non seulement ce que chaque politique dit de sa *propre* portée, mais aussi ce que chaque politique dit de la portée de l'*autre* politique.

La Politique des revendications globales

La brochure exposant la Politique des revendications globales, intitulée *En toute justice*, a été publiée pour la première fois en 1981. Son avant-propos contient un énoncé général des genres de revendications envisagés par la politique et fait la distinction avec les revendications particulières pour lesquelles le gouvernement avait l'intention d'adopter une autre politique dans un proche avenir.

AVANT-PROPOS

> Le livret traite essentiellement des revendications fondées sur le concept des « droits aborigènes », de leur historique, des travaux actuels axés sur elles et de nos propositions pour leur futur règlement. *Même si l'énoncé de politique contenu ici porte sur ce type de revendications, il n'empêche pas le gouvernement d'étudier les revendications attribuables à la perte de terres dans le passé par certaines bandes ou certains groupes de bandes. Ainsi le gouvernement, en consultation avec les organisations indiennes de tout le Canada, étudie en ce moment sa politique sur les revendications particulières fondées sur une grande gamme de griefs accumulés dans le passé* – obligations créées par les traités et non respectées, administration des biens en vertu de la Loi sur les Indiens et *d'autres questions exigeant son attention*. À la fin de cette étude, le gouvernement publiera un autre énoncé de politique qui traitera cette fois de ses intentions au sujet des revendications particulières[27].

26 Dave Joe, conseiller juridique, Première Nation de Kluane, « Specific Claim for the Kluane First Nation », 2 octobre 1996, p. 9. Même si la Première Nation n'a pas précisé de quelle décision de la Cour suprême du Canada elle parlait, nous présumons qu'elle citait *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335, dans laquelle le juge Dickson (son titre à l'époque) disait, à la page 379 : « À mon avis, il est sans importance que la présente espèce concerne le droit d'une bande indienne sur une réserve plutôt qu'un titre aborigène non reconnu sur des terres tribales traditionnelles. Le droit des Indiens sur les terres est le même dans les deux cas : voir l'affaire *Attorney General for Quebec v. Attorney General for Canada*, [1921] 1 A.C. 401, aux pp. 410 et 411 (l'affaire *Star Chrome*). »

27 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *En toute justice : Une politique des revendications des autochtones* (Ottawa, 1981), p. 3. Italiques ajoutés.

La première partie de la Politique des revendications globales donne un aperçu général des intentions du Canada concernant la reconnaissance des « droits fonciers des Autochtones » et la négociation de « règlements justes et équitables » :

INTRODUCTION

Les Indiens et les Inuits ont présenté officiellement des revendications foncières au gouvernement du Canada par l'entremise de leurs associations. Pour répondre à ces revendications, le gouvernement s'est fixé trois objectifs :

1. Reconnaître les droits fonciers des Autochtones en négociant des règlements justes et équitables;
2. Assurer que le règlement de leurs revendications permettra aux Autochtones de vivre comme ils l'entendent;
3. Assurer que les termes des règlements des revendications respectent les droits de toutes les autres personnes.

Le présent énoncé de politique vise à définir l'engagement pris par le gouvernement du Canada envers les Autochtones de régler leurs revendications. Les revendications foncières globales portent sur l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres par les Autochtones et les relations particulières qu'ils ont avec ces terres depuis toujours.

HISTOIRE RÉCENTE

Avant 1973, le gouvernement soutenait que les revendications foncières des Autochtones n'autorisaient pas une catégorisation facile et simple; que ces revendications, pour des raisons historiques et géographiques, correspondaient à un ensemble tellement déroutant et confus des concepts qu'il aurait été extrêmement difficile tant aux tribunaux du pays qu'au gouvernement de l'heure de les régler de manière à satisfaire tout le monde. Par conséquent, il fut décidé que de telles revendications ne pourraient être reconnues.

Cependant, au début de 1973, la question des revendications fondées sur les droits fonciers des Autochtones est redevenue une question d'actualité; la décision de la Cour suprême du Canada dans le cas Calder, procès au sujet de l'affirmation des droits fonciers des Indiens Nishgas de la Colombie-Britannique, imposa l'urgence de la question. Six juges reconnurent l'existence des droits fonciers des Autochtones. Cependant, le tribunal, tout en rejetant la revendication pour une question de forme, rendit une décision partagée (trois contre trois) sur la question soulevée : les droits fonciers des Autochtones existaient-ils encore ou étaient-ils déchus? En même temps, les Cris de la Baie James et les Inuits du Nouveau-Québec essayaient de protéger leur position devant le projet d'aménagement hydroélectrique de la Baie James.

C'est de ces deux cas qu'est issue la méthode actuelle de règlement des revendications des Autochtones.

Un énoncé de principe publié en 1973 abordait deux points en litige. *Le premier point touchait les obligations légales du gouvernement à l'égard des Indiens. Ce*

point intéressait les questions soulevées par les griefs que les Indiens étaient susceptibles de présenter au sujet du respect des traités ou de l'administration même des terres et d'autres biens en vertu des diverses lois sur les Indiens.

Le deuxième point touchait les droits fonciers des Autochtones. Pour des raisons historiques, en l'occurrence l'utilisation et l'occupation traditionnelle des terres, il y avait des régions où les Autochtones avaient de toute évidence conservé leurs droits fonciers. En outre, ces droits n'étaient visés par aucun traité et aucune loi existante n'avait préséance sur eux. *Puisque tout règlement de revendications fondées sur de tels droits pouvait comprendre toute une gamme de conditions comme la protection de la chasse, de la pêche et du piégeage, les titres fonciers, les compensations de même que tout autre droit ou avantage en échange de la cession de droits autochtones généraux et non définis, ces revendications ont été appelées « revendications globales ».*

En somme, l'énoncé de principe indiquait l'adoption de deux nouvelles optiques touchant les revendications globales. En premier lieu, le gouvernement était prêt à accepter des revendications foncières fondées sur l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres et, en second lieu, il était disposé à négocier le règlement de telles revendications même s'il refusait que son acceptation de ces dernières ne représente pour lui une reconnaissance d'obligations légales[28].

La deuxième partie de la Politique des revendications globales expose « les principes que le gouvernement fédéral estime essentiels au règlement des revendications foncières globales » :

DIRECTIVES FONDAMENTALES

Quand la négociation d'une revendication foncière est acceptée, le gouvernement exige que les négociations et la formule de règlement abordent tous les aspects voulus pour éviter que la revendication puisse être représentée plus tard. En d'autres termes, tout règlement de revendication foncière doit être final. Les négociations visent à traiter les questions non politiques reliées à l'idée des droits fonciers des Autochtones, comme les terres, les compensations, les droits sur la faune et dans certains cas l'autonomie administrative locale.

La politique a pour objet premier l'échange de droits fonciers autochtones qui sont non définis contre des droits et des avantages concrets. La loi qui consacre le règlement garanti ces droits et ces avantages.

SOLUTIONS ENVISAGÉES

[...] Les négociations comme le gouvernement les conçoit présentent nombre d'avantages décisifs. *Elles permettent non seulement aux Autochtones d'exprimer leurs opinions et leurs griefs, mais aussi de participer à la formulation des conditions du règlement les intéressant. Lorsqu'un règlement est décidé, sur accord*

28 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *En toute justice : Une politique des revendications des autochtones* (Ottawa, 1981), p. 7 et 11-12. Italiques ajoutés.

mutuel des parties, une revendication peut alors être réglée définitivement. Cela fait, la revendication est annulée[29].

Selon nous, la politique exposée dans *En toute justice* vise de manière générale à créer un cadre pour la négociation des règlements de revendications foncières autochtones au Canada. Le document mentionne à plusieurs reprises que l'essentiel ou « l'objet premier » des revendications globales consiste à échanger des « droits autochtones généraux et non définis » et des « droits fonciers autochtones qui sont non définis » contre « des droits et des avantages concrets ». Il semble ressortir de notre examen de la politique dans son ensemble que les revendications globales englobent les questions découlant *de l'existence et du contenu des droits ou des titres autochtones* plutôt que des griefs résultant de la *conduite passée du Canada*. Nous sommes d'accord avec le conseiller juridique de la Première Nation lorsqu'il fait observer que le Canada a élaboré la Politique des revendications globales pour régler les échanges de droits, et qu'il a ensuite traité des autres revendications liées à la conduite dans *Dossier en souffrance*[30].

Nous croyons aussi que la Politique des revendications globales elle-même envisage la possibilité que certains griefs historiques soient examinés dans le contexte de la Politique des revendications particulières, même si le fondement factuel ou juridique de ces revendications repose, en partie, sur le statut autochtone de la bande ou sur le rapport qu'ont ses membres avec les terres sur lesquelles ils résident. Par exemple, la phrase « les revendications attribuables à la perte de terres dans le passé par certaines bandes ou certains groupes de bandes » dans l'avant-propos parle clairement des revendications qui *ne relèveraient pas* de la Politique des revendications globales mais plutôt de la politique encore à venir sur les revendications particulières.

Nous comprenons que le Canada ne soit pas nécessairement de l'avis de la Commission dans son interprétation à cet égard. En faisant valoir que ce ne sont pas « tous les genres de pertes historiques qui relèvent de la Politique des revendications particulières », le Canada prétend que les pertes historiques dont il est question dans la Politique des revendications globales n'ont pas trait aux pertes de territoire *traditionnel* mais plutôt seulement aux genres de pertes envisagées dans les quatre catégories d'obligation légale énoncées dans la Politique des revendications particulières[31]. Nous rejetons

29 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *En toute justice : Une politique des revendications des autochtones* (Ottawa, 1981), p. 19, 21 et 22. Italiques ajoutés.
30 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 132 (Dave Joe).
31 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 54 et 85 (Aly Alibhai).

cette affirmation, principalement parce que nous ne sommes pas d'avis que la Politique des revendications particulières elle-même n'est pas limitée de la façon dont le laisse entendre le Canada.

Pour le moment, nous nous limiterons à faire observer que nous ne voyons aucune raison pour laquelle les mots « perte historique de terres », sans autre précision, ne permettrait pas autant d'examiner aux termes de la Politique des revendications particulières les pertes de terres autochtones que les pertes de terres de réserve.

Nous ne voudrions pas que l'on pense que nous voulons dire que les griefs historiques ne devraient pas être résolus dans le contexte des négociations globales. Il est évident qu'il va de l'intérêt du Canada comme des Premières Nations de résoudre à la fois les griefs passés et les enjeux futurs à la table de négociation des revendications globales. Même si l'objet premier de la Politique des revendications globales est l'*échange* de droits fonciers autochtones non définis contre des droits et avantages concrets, la politique laisse une certaine place pour traiter de la compensation pour les griefs passés découlant des incursions du gouvernement dans les droits et titres autochtones. Nous nous attendons justement à que les griefs de ce genre soient souvent entendus et réglés à la table des revendications globales, tout comme la question des parcs a fait l'objet, du moins dans une certaine mesure, de discussions entre les parties en l'espèce.

La question dont la Commission est saisie, toutefois, n'est pas de savoir si ce grief historique en particulier devrait ou ne devrait pas être réglé dans le contexte des négociations de revendications globales, mais plutôt, si la Première Nation ne peut soumettre la revendication en tant que revendication particulière en application de la Politique des revendications particulières. C'est vers cette politique que nous nous tournerons donc.

La Politique des revendications particulières

Ce qu'il reste donc à établir c'est si la présente revendication relève aussi de la Politique des revendications particulières. Un grief historique de la nature présumée dans la présente affaire peut-il faire l'objet d'une négociation de revendications globales en même temps qu'une obligation légale non respectée sous le régime de la Politique des revendications particulières?

L'avant-propos de *Dossier en souffrance* constitue un point de départ important :

AVANT-PROPOS

Les revendications qui constituent la matière de cet ouvrage portent sur les mesures prises ou omises par le gouvernement quant aux obligations issues des traités, aux exigences exprimées dans les lois et aux responsabilités touchant la gestion des biens des Indiens. Ces revendications sont restées en suspens pendant une longue période de notre histoire et il faut maintenant les régler sans plus tarder pour des raisons de justice, d'équité et de prospérité[52].

La Première partie de *Dossier en souffrance* traite de la portée de la Politique des revendications particulières par rapport à la Politique des revendications globales, *En toute justice* :

INTRODUCTION

L'idée d'une politique fédérale au sujet des revendications des autochtones a vu le jour le 8 août 1973, lors d'une déclaration en Chambre du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Depuis, l'expérience acquise et les consultations tenues avec les bandes indiennes et les autres groupes et associations d'autochtones ont amené le gouvernement à revoir et à préciser ses politiques à l'égard *des deux grandes catégories de revendications, celles dites « globales » et celles dites « particulières »*.

Par « revendications globales », on entend celles qui se fondent sur l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres. Elles intéressent habituellement un groupe de bandes ou de collectivités autochtones dans une région donnée et exigent la reconnaissance de droits généraux tels les droits fonciers, les droits de chasse, de pêche et de piégeage, ainsi que d'autres avantages économiques et sociaux.

Le gouvernement a déjà rendu publique sa politique à l'égard des revendications globales dans une brochure publiée en décembre 1981 sous le titre *En toute justice*. *Quant aux « revendications particulières » qui font l'objet de cet ouvrage, elles désignent les revendications portant sur l'administration des terres et d'autres biens des Indiens et sur le respect des dispositions des traités.* [...]

LES TRAITÉS INDIENS

Les traités font partie intégrante du patrimoine des Indiens du Canada et se retrouvent aujourd'hui au coeur de leurs revendications. Dès la Proclamation royale de 1763, la Couronne britannique reconnaissait aux diverses tribus indiennes des droits sur les terres qu'elles occupaient : celles-ci ne pouvaient être cédées ou vendues qu'à la

52. *Dossier en souffrance*, 3; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 189.

Couronne. C'est ainsi qu'on en est venu à conclure avec les Indiens des accords, ou des traités comme on les a appelés par la suite. [...]

LA LOI SUR LES INDIENS

Les revendications particulières ont trait non seulement au respect des dispositions des traités conclus avec les Indiens, mais aussi à l'administration des terres et des autres biens en vertu de la Loi sur les Indiens. Ces terres et ces autres biens, constitués surtout des ressources monétaires, proviennent dans une large mesure de l'application des traités et des accords conclus antérieurement entre les Indiens et la Couronne. Ils tirent également leur origine des réserves et des fonds mis à leur disposition à l'époque coloniale. Dans certains cas, il peut s'agir d'avoirs autrefois gérés par l'Église. Tous ces biens sont rattachés à une série de lois adoptées après la Confédération, c'est-à-dire depuis mai 1868, qui donnaient au Secrétariat d'État les pouvoirs de régir la gestion des terres, des biens et de tous les fonds appartenant aux Indiens. La première *Loi sur les Indiens*, qui remonte à 1876, et toutes ses versions subséquentes, maintenaient en vigueur le principe selon lequel il revient au gouvernement de gérer les biens des Indiens.

Les deux grandes catégories de biens appartenant aux Indiens et administrés par le gouvernement fédéral sont les terres des réserves et les fonds des bandes. Ils constituent le plus souvent le point central des revendications lorsqu'on affirme que le gouvernement a rompu l'un ou l'autre de ses engagements dans l'administration de ces biens. Par ailleurs, ce sont les revendications foncières qui ont jusqu'à maintenant été présentées en plus grand nombre. Elles peuvent avoir trait à la prise de possession de terres de réserve qui n'ont pas été dûment cédées par la bande intéressée, ou au refus de verser les indemnités requises lorsqu'il y a eu prise de possession légale des terres. [...]

HISTOIRE RÉCENTE

Au cours des années qui suivirent les traités, les Indiens en vinrent peut à peu à la conclusion que le gouvernement n'avait pas respecté tous ses engagements. Certains alléguèrent qu'il avait manqué à certaines promesses; d'autres allèrent jusqu'à l'accuser d'avoir délibérément disposé de leurs réserves sans leur autorisation. Des plaintes sur la mauvaise gestion de fonds et d'autres biens appartenant aux bandes parvinrent au gouvernement.

Devant ce mécontentement croissant de la population indienne, le gouvernement décida d'étudier soigneusement chacune des revendications présentées afin de déterminer si elles étaient fondées et, le cas échéant, d'établir sa part de responsabilité.

En 1969, il déclara publiquement que ses obligations légales envers les Indiens, y compris le respect des engagements contractés par traité, devaient être reconnues. La *Déclaration sur les revendications des Indiens et des Inuits de 1973 confirmait cette prise de position et reconnaissait deux grandes catégories de revendications : les « revendications globales », fondées sur les droits aborigènes, et les « revendications particulières », fondées sur des obligations légales*[33].

33 *Dossier en souffrance*, 7, 9, 11 et 13; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 190-192. Italiques ajoutés.

Comme on peut le constater dans la précédente partie intitulée La *Loi sur les Indiens*, les *principales* – mais en aucun cas les *seules* – catégories de biens des Indiens relevant de la Politique des revendications particulières sont les *terres de réserve* des Indiens et les fonds des bandes d'Indiens. Toutefois, le texte de l'Introduction ne limite pas la portée des revendications particulières aux questions découlant de la *Loi sur les Indiens*, et son libellé ne restreint pas les « revendications portant sur l'administration des terres » aux seules terres de réserve. Nous devons donc conclure que le but poursuivi par le Canada en parlant des « terres de réserve » dans certains cas et des « terres » dans d'autres, vise à faire une différence entre les deux expressions. Il est particulièrement significatif, selon nous, de constater que la deuxième partie de la Politique des revendications particulières, qui établit le concept d'« obligation légale », ne fait absolument aucune mention des réserves :

LA POLITIQUE : LE RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES VU SOUS UN NOUVEL ANGLE

Le gouvernement a clairement établi que son objectif premier en ce qui concerne les revendications particulières est de s'acquitter de son obligation légale, arrêtée au besoin par les tribunaux. Son mode de règlement préféré reste néanmoins la négociation, qui a d'ailleurs la faveur générale des requérants autochtones. Pour faciliter le recours à ce mode de règlement, le gouvernement a donc opté pour une formule plus souple qui élimine certains obstacles auxquels les négociations se sont heurtées jusqu'à présent.

Comme on l'a vu plus haut, *les « revendications particulières » des autochtones sont celles qui portent sur l'administration des terres et autres biens des bandes indiennes et sur le respect des dispositions des traités.*

1) L'OBLIGATION LÉGALE

La position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une « obligation légale », c'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter.

Il peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
ii) Un manquement à une obligation découlant de la Loi sur les Indiens ou d'autres lois et règlements relatifs aux Indiens.
iii) Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.

iv) L'aliénation illégale de terres indiennes[54].

Le concept d'« obligation légale » constitue l'essence même de la Politique des revendications particulières. Il s'agit, par définition, d'un concept fluide et évolutif parce que la nature et la portée de ces obligations, de droit, à l'égard des Premières Nations continuera d'évoluer grâce aux décisions rendues par les tribunaux canadiens. Nous avons déjà dit que la sagesse inhérente de la Politique des revendications particulières réside dans le fait qu'elle repose sur une définition évolutive de ce qui est légal et de ce qu'il faut respecter. La justice repose dans une approche de ce genre.

La Politique des revendications particulières a été créée dans le but d'apporter une réparation pratique à des griefs historiques légitimes. Elle possède aussi une nature réparatrice au sens où le concept d'obligation légale n'a pas seulement un caractère évolutif, mais aussi une nature très large– essentiellement, il constitue une catégorie « fourre-tout » pour présenter à peu près tous les griefs historiques découlant de la conduite de la Couronne. Dans cet esprit, et en vue d'atteindre les objectifs de « justice, d'équité et de prospérité » mentionnés dans la politique, nous sommes d'avis que l'on devrait donner à la politique l'interprétation large qui convient à sa nature réparatrice.

Les commissaires sont arrivés à la conclusion que la revendication présentée par la Première Nation de Kluane relève effectivement de la Politique des revendications particulières et que la Commission a donc pour mandat d'examiner le rejet par le Canada de la revendication. Nous ne voulons pas laisser entendre que la revendication est valide en soi, puisque cette question n'a pas encore été établie. Nous sommes toutefois confiants que la revendication est de nature particulière. Nous faisons cette affirmation parce qu'à notre avis une revendication du genre de celle présentée par la Première Nation de Kluane ressort de la Politique des revendications particulières en trois façons qu'il est possible de démontrer :

- la revendication repose essentiellement sur un présumé manquement à une obligation de fiduciaire, ce qui constitue, il est permis de le croire, une « obligation légale non respectée » au sens prévu à la page 20 de la politique;

54 *Dossier en souffrance*, 19-20; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 195. Italiques ajoutés.

- les requérants allèguent dans la revendication un manquement à une obligation découlant d'une loi relative aux Indiens – savoir, le *Décret en conseil sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest* – et on peut dire que cette question touche le motif apparaissant au point ii) à la page 20 de la politique; et
- les requérants allèguent de plus qu'il y a eu aliénation illégale de terres indiennes, et on peut dire que cette question touche le motif apparaissant au point iv) à la page 20 de la politique.

Voici donc nos motifs.

Une revendication de ce genre correspond-elle à l'une des quatre catégories d'obligation légale énumérées?

Dans *Dossier en souffrance*, on trouve quatre catégories d'obligation légale. Ce sont les suivantes :

> i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
> ii) Un manquement à une obligation découlant de la Loi sur les Indiens ou d'autres lois et règlements relatifs aux Indiens.
> iii) Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.
> iv) L'aliénation illégale de terres indiennes[35].

Le Canada fait valoir que la Première Nation ne possède pas et n'a jamais possédé de traité avec le Canada ou le Royaume-Uni[36], et la Première Nation n'a pas contesté cette affirmation. La Première Nation n'a pas non plus allégué l'existence d'un accord, suivi d'un manquement donnant naissance à la présente revendication, ou un manquement à une obligation découlant de l'administration par le gouvernement des fonds ou d'autres biens des Indiens. Nous convenons que la première et la troisième catégories d'obligation légale qui sont énumérées ci-dessus ne sont donc pas pertinentes.

Manquement à une obligation découlant de la loi

La population de Kluane prétend que lorsque le Canada a permis la création des parcs sans auparavant les consulter ou sans les indemniser, il a manqué à une obligation découlant d'une loi relative aux Indiens. L'argument de la

35 *Dossier en souffrance*, 19-20; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 195.
36 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 10 (Aly Alibhai).

Première Nation à cet égard repose sur le décret en conseil admettant le Yukon dans le Canada. Le décret annoncé à l'article 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, dont voici un extrait :

> **146.** *Il sera loisible à la Reine*, de l'avis du très honorable Conseil Privé de sa Majesté, [...] sur la présentation d'adresses de la part des chambres du parlement du Canada, *d'admettre la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest, ou l'une ou l'autre de ces possessions, dans l'union*, aux termes et conditions, dans chaque cas, qui seront exprimés dans les adresses et que la Reine jugera convenable d'approuver, conformément au présent; *et les dispositions de tous ordres en conseil rendus à cet égard, auront le même effet que si elles avaient été décrétées par le parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande*[37].

Peu après la Confédération, le Sénat et la Chambre des communes, sur adresse conjointe, demandent à la Couronne britannique l'union de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest au reste du Canada. Au moyen d'un arrêté en conseil daté du 23 juin 1870, connu maintenant sous le nom de *Décret en conseil sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest*, cette demande est accordée, sous réserve, notamment, de la condition suivante :

> [...] lors du transfert des territoires en question au gouvernement Canadien, les réclamations des tribus indiennes en compensation pour des terres requises pour des fins de colonisation, seront considérées et réglées conformément aux principes d'équité qui ont uniformément guidé la Couronne Anglaise dans ses rapports avec les aborigènes[38].

Le *Décret sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest* a acquis un caractère constitutionnel grâce à l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui porte que :

> **52.** (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.
>
> (2) La Constitution du Canada comprend :
>
> *a)* la *Loi de 1982 sur le Canada*, y compris la présente loi;
>
> *b)* les textes législatifs et les décrets figurant à l'annexe;

37 *Loi constitutionnelle de 1867* (RU), 30 & 31 Vict., c. 3. Italiques ajoutés.
38 *Décret en conseil sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest*, 23 juin 1870.

c) les modifications des textes législatifs et des décrets mentionnés aux alinéas *a)* ou *b)*[39].

Le *Décret sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest* se trouve au point 3 de l'annexe.

Il semble apparent pour la Commission que, étant donné son caractère constitutionnel et le libellé de l'article 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le *Décret sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest* doit être considéré comme une loi relative aux Indiens au sens prévu par la deuxième catégorie d'obligation légale énoncée dans *Dossier en souffrance*.

Le *Décret sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest* donne assurément naissance à un certain nombre de questions très difficiles en droit autochtone et en droit constitutionnel, tant du point de vue général que dans le contexte de la présente revendication particulière. Par exemple, quels sont les « principes d'équité qui ont uniformément guidé la Couronne Anglaise dans ses rapports avec les aborigènes »? De l'avis de la Première Nation, cette obligation constitutionnelle devrait être interprétée selon les principes d'interprétation applicable aux lois relatives aux Indiens[40]. La Première Nation fait aussi valoir que les « principes d'équité qui ont uniformément guidé la Couronne Anglaise dans ses rapports avec les aborigènes » sont les principes apparaissant dans les dispositions de la *Proclamation royale de 1763* qui, étant inclus par mention dans le *Décret sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest*, devraient s'appliquer aux terres des parcs. En contrepartie, le Canada adopte comme position que la *Proclamation royale* n'est pas pertinente parce qu'elle forme simplement le fondement des cessions et des désignations de terres de réserve, alors que la présente revendication ne traite pas du tout de terres de réserve[41].

À notre avis, nous n'avons pas à décider de ces questions pour le moment. Aux fins de la présente contestation de mandat, il suffit que nous soyons convaincus que la question de savoir si le fait que le Canada a omis d'indemniser la population de Kluane ou de tenir compte de ses intérêts dans la création des parcs constitue, du moins en partie, une question découlant d'un manquement présumé à une obligation découlant d'une loi relative aux Indiens. Selon nous, c'est bien le cas, et en conséquence nous concluons que

39 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (RU), 1982, c. 11.

40 Dave Joe, conseiller juridique, Première Nation de Kluane, « Specific Claim for the Kluane First Nation », 2 octobre 1996, p. 23.

41 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 40-41 et 70 (Aly Alibhai).

la revendication peut être entendue sous le régime de la deuxième catégorie d'obligation légale énumérée dans *Dossier en souffrance*.

Aliénation illégale de terres indiennes

Pour ce qui est de la quatrième catégorie d'obligation légale, la Première Nation affirme que l'expression « terres indiennes » utilisée dans la Politique des revendications particulières ne se limite pas aux réserves prévues dans la *Loi sur les Indiens*[42]. Implicitement, la Première Nation a pour position que, lorsque le Canada a permis à des tierces parties ou à d'autres ministères d'« empiéter » sur les territoires traditionnels de la Première Nation, le Canada a permis une aliénation illégale de terres indiennes.

Le Canada fait valoir que les terres en question ne sont pas des terres de réserve au sens de la *Loi sur les Indiens*, et, pour cette raison, elles ne constituent pas des « terres indiennes » au sens de la Politique des revendications particulières[43]. De plus, si la Première Nation devait tenter d'invoquer que les terres des parcs *étaient* des terres de réserve au sens de la *Loi sur les Indiens* alors, selon le Canada, elle devrait le faire explicitement, et cela ferait probablement l'objet d'une nouvelle revendication[44]. De plus, fait valoir le Canada, rien ne laisse entendre dans *Dossier en souffrance* que la politique devait s'appliquer à toutes les terres relevant de la compétence du Canada, selon la catégorie (24) de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, à légiférer concernant « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens » puisque la Politique des revendications particulières exclut expressément les terres visées par un titre autochtone de l'application de la politique[45]

Aux fins de la présente requête, la Commission convient avec la Première Nation qu'il serait trop restrictif de limiter l'expression « terres indiennes » aux réserves au sens de la *Loi sur les Indiens* et que des revendications particulières peuvent être présentées sur des fondements plus vastes. Comme nous l'avons déjà indiqué, la Politique des revendications particulières contient des mentions explicites aux terres de réserve dans certains cas, mais elle utilise le terme plus général de « terres indiennes » dans la quatrième catégorie d'obligation légale. Si le Canada avait eu l'intention que *Dossier en*

42 Mémoire de la Première Nation de Kluane, 20 avril 2000, p. 11.

43 Paul Cuillerier, directeur général, Direction générale des revendications particulières, Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Robert Johnson, Première Nation de Kluane, 25 mars 1999, p. 2; mémoire du Canada, 31 mars 2000, p. 8; Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 7 (Aly Alibhai).

44 Mémoire de réfutation du Canada, 11 mai 2000, p. 1-2.

45 Mémoire du Canada, 31 mars 2000, p. 8.

souffrance ne s'applique qu'aux obligations légales touchant les terres de réserve, il aurait pu le dire expressément, mais il ne l'a pas fait. Nous refusons d'adopter cette interprétation plus étroite.

Nous reconnaissons l'argument du conseiller juridique du Canada voulant que la directive 7 de la troisième partie de la Politique des revendications particulières empêche les revendications fondées sur des terres visées par des droits autochtones, et nous reviendrons sur cet argument plus loin.

Est-ce qu'un manquement à un devoir de fiduciaire donne naissance à une obligation légale non respectée?

La Commission a toujours maintenu que sa compétence ne se limite pas aux quatre catégories d'obligations légales énumérées dans *Dossier en souffrance*. Dans un certain nombre de rapports, nous avons exprimé l'avis que les quatre catégories ne sont simplement que des *exemples* de situations pouvant donner lieu à une obligation légale[46]. Plus particulièrement, nous avons conclu que les obligations fiduciaires du Canada envers les Premières Nations constituent des obligations légales et qu'une revendications fondée sur un manquement à une obligation de fiduciaire relève de la Politique des revendications particulières. Nous ne voyons pas de raison de changer de position ici.

À notre avis, si l'on tient compte de l'objectif général et des buts de la Politique des revendications particulières, l'interprétation la plus raisonnable de l'« obligation légale » est celle qui inclut les revendications fondées sur un manquement à une obligation de fiduciaire. Le préambule de la définition d'« obligation légale » dans *Dossier en souffrance* est le suivant :

> Le gouvernement a clairement établi que son objectif premier en ce qui concerne les revendications particulières est de s'acquitter de son *obligation légale, arrêtée au besoin par les tribunaux*. Son mode de règlement préféré reste néanmoins la négociation, qui a d'ailleurs la faveur générale des requérants autochtones. Pour faciliter le recours à ce mode de règlement, le gouvernement a donc opté pour une formule

46 Commission des revendications des Indiens, *Polygone de tir aérien de Primrose Lake II* (Ottawa, septembre 1995), (1996) 4 ACRI 55, p. 71, n35; Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la bande indienne d'Homalco* (Ottawa, décembre 1995), (1996) 4 ACRI 101, p. 118 et 178; Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication soumise par la Première Nation de Nąmgis à l'égard de l'île Cormorant* (Ottawa, mars 1996), (1998) 7 ACRI 3, p. 81; Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication soumise par la Première Nation de Nąmgis à l'égard des demandes faites à la Commission McKenna-McBride* (Ottawa, février 1997), (1998) 7 ACRI 119, p. 205; Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la bande des Mamalelegala Qwe'Qwa'Sot'Enox Band à l'égard des demandes présentées à la Commission McKenna-McBride* (Ottawa, mars 1997), (1998) 7 ACRI 217, p. 298.

plus souple qui élimine certains obstacles auxquels les négociations se sont heurtées jusqu'à présent[47].

Lorsque la politique a été publiée en 1982, la Cour suprême du Canada n'avait pas encore, comme elle allait le faire dans *Guerin c. La Reine*[48], reconnu le manquement à l'obligation de fiduciaire comme cause distincte d'action dans le contexte des rapports entre la Couronne et les Autochtones. Il est donc compréhensible que la politique n'ait pas expressément mentionné l'obligation de fiduciaire. Toutefois, la politique définit l'« obligation légale » comme « une obligation qu'il est tenu en droit de respecter. » Il est maintenant clairement établi que le rapport fiduciaire de la Couronne envers les Premières Nations peut constituer une source distincte d'obligation en droit ou en équité.

Puisque le Canada souhaitait créer un processus qui lui permettrait de régler les revendications particulières sans devoir en saisir les tribunaux, un processus qui évoluerait de manière ordonnée avec le temps, il va sans dire que les quatre exemples présentés d'« obligation légale » ne devaient pas être exhaustifs. Ils illustrent simplement les genres de revendications qui peuvent être entendus sous le régime de la politique.

Nous comprenons que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien – y compris, semble-t-il, le Ministre responsable – ne soit pas d'accord avec la Commission quant à cette interprétation. Très récemment dans le contexte des rapports de la Commission sur les demandes adressées à la Commission McKenna-McBride par les Premières Nations de 'Namgis et de Mamaleleqala, l'honorable Robert Nault a exprimé le point de vue suivant à la Commission :

[Traduction]
La [Commission des revendications des Indiens] a recommandé qu'une partie de votre revendication soit acceptée aux fins de négociations. [...] Selon la CRI, la Couronne avait une responsabilité découlant de la clause d'« obligation légale » contenue dans *Dossier en souffrance*, dans lequel est exposée la Politique des revendications particulières du Canada. [...]

Après avoir soigneusement examiné le rapport de la Commission des revendications des Indiens, je regrette d'avoir à vous annoncer que je ne peux accueillir la recommandation de la CRI [...]. Voici la réponse du Canada sur chacune des conclusions de la [Commission] :

47 *Dossier en souffrance*, 19; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 195. Italiques ajoutés.
48 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335.

(1) Le Canada rejette la conclusion de la CRI voulant que les exemples d'« obligation légale » énumérés dans *Dossier en souffrance* n'étaient pas sensés être exhaustifs. Le Canada est d'avis qu'en dehors des situations exposées dans les paragraphes « L'obligation légale » et « Au-delà de l'obligation légale » de *Dossier en souffrance* (savoir, une obligation issue de traité, une exigence de la loi ou la responsabilité de la gestion des terres ou des biens des Indiens), les obligations de fiduciaire ne sont pas des « obligations légales » au sens de la Politique des revendications particulières. Seules les obligations de fiduciaire prenant naissance dans le contexte des obligations légales (telles que définies dans la Politique) peuvent être du ressort de *Dossier en souffrance*.

(2) Le Canada prend pour position : (a) qu'il n'existe pas d'obligation fiduciaire générale concernant les droits autochtones sur des terres non réservées; et (b) que les éléments nécessaires pour constituer une obligation de fiduciaire (savoir, une loi, un accord ou un engagement unilatéral à agir au nom ou dans l'intérêt de la Première Nation; le pouvoir unilatéral d'affecter les intérêts de la Première Nation; ou la vulnérabilité de la Première Nation face à l'exercice de ce pouvoir) n'étaient pas présents dans les faits entourant la revendication.

(3) La position du Canada demeure, comme il l'a exposé en réponse à d'autres revendications particulières en Colombie-Britannique touchant la question des terres d'établissement des Indiens [comme Homalco], qu'il n'existe pas d'obligation fiduciaire générale de protéger les terres d'établissement traditionnelles des Indiens contre les actes d'autres personnes ou des gouvernements[49].

Très respectueusement, le Ministre a tort.

Dans le contexte de la présente enquête, il faut admettre que l'enjeu est plus sérieux. Le Canada fait valoir que les quatre catégories de *Dossier en souffrance* son exhaustives mais que, même si elles ne le sont pas, les revendications fondées sur un manquement à une obligation de fiduciaire doivent tout de même comporter le même « caractère véritable » que ces catégories. Autrement dit, selon le conseiller juridique du Canada, une revendication de manquement à une obligation de fiduciaire sera acceptable et conforme à la Politique des revendications particulières lorsqu'elle a trait à l'administration de biens des Indiens sous le régime de la *Loi sur les Indiens* et d'obligations issues de traité – « ce qui est au coeur d'une revendication particulière dans son sens le plus pur. » Le conseiller juridique du Canada ajoute qu'interpréter la politique comme le propose la Première Nation irait à l'encontre du fond de *Dossier en souffrance* et, en effet, minerait la politique en brouillant la distinction entre les revendications globales et particu-

49 Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Daniel J. Bellegarde et James Prentice, c.r., coprésidents, Commission des revendications des Indiens, 8 décembre 1999.

lières[50]. Même s'il est établi « qu'un devoir ou une obligation de fiduciaire peut servir à fonder une revendication sous le régime de la politique », le conseiller juridique a soulevé l'argument qu'une revendication « liée de manière inextricable à une allégation d'un titre ou de droits autochtones » ne relève pas de *Dossier en souffrance*[51]. Même s'il peut sembler à la Première Nation que le Canada remet injustement aux calendes les revendications, le Canada prend pour position que la division des dossiers en revendications globales et particulières demeure à sa discrétion en raison de la prérogative de la Couronne. En faisant cette division, selon le conseiller juridique, le Canada a exclut les revendications fondées sur un titre autochtone non déchu de la Politique des revendications particulières, et, même si la Première Nation a le droit que sa revendication découlant de la création des parcs soit examinée comme il se doit, cet examen devrait avoir lieu – et, de l'avis du Canada, elle *a eu lieu* – dans le contexte des négociations de revendications globales[52].

La Commission conclut que, même si la Politique des revendications particulières propose « une formule plus souple qui élimine certains obstacles auxquelles les négociations se sont heurtées jusqu'à présent », la position du Canada ne démontre ni la souplesse ni la nature corrective que le libellé même de *Dossier en souffrance* exige. La position du Canada en réalité enlève toute valeur à la politique et nuit assurément à son évolution permanente comme instrument de justice et d'équité dans le règlement des revendications. Plus important encore, dans l'interprétation qu'il fait de la politique, le Canada occulte volontairement l'évolution continue de ses obligations légales envers les peuples autochtones telles que définies par la Cour suprême du Canada dans ses décisions depuis *Guerin*.

Selon nous, comme nous l'avons dit dans nos rapports relatifs aux revendications concernant les demandes adressées à la Commission McKenna-McBride par les Premières Nations de 'Namgis et de Mamaleleqala, une revendication est du ressort de la Politique des revendications particulières si (1) elle repose sur une cause d'action reconnue par les tribunaux; (2) elle n'est pas fondée sur des droits ou des titres ancestraux non déchus; et (3) elle fait valoir un manquement à une obligation en droit ou en équité ouvrant droit à

50 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 79-81 (Aly Alibhai).
51 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 19 (Aly Alibhai).
52 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 58-59 (Aly Alibhai).

une demande d'indemnité ou autre forme de recours aux termes de la Politique.

Pour ce qui est du premier de ces critères, le Canada affirme « qu'il n'y a pas d'obligation fiduciaire générale relativement à des intérêts autochtones dans des terres non constituées en réserve » et « aucune obligation fiduciaire générale de protéger les terres traditionnelles des établissements indiens contre les actes d'autres personnes ou d'autres gouvernements ». Même si nous ne sommes pas encore saisis des faits qui nous permettraient de déterminer si une obligation fiduciaire a été violée en l'espèce, nous ne voyons pas comment, après l'affaire *Delgamuukw*, on puisse douter de l'existence d'une obligation de fiduciaire concernant la protection des intérêts autochtones dans des terres traditionnelles, non constituées en réserve. Comme l'a indiqué le juge en chef Lamer :

> Premièrement, le titre aborigène comprend le droit de choisir les utilisations qui peuvent être faites d'une parcelle de territoire. [...] Cet aspect du titre aborigène indique qu'il est possible de respecter les rapports de fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones en faisant participer les peuples autochtones à la prise des décisions concernant leurs terres. Il y a toujours obligation de consultation. La question de savoir si un groupe autochtone a été consulté est pertinente pour décider si l'atteinte au titre aborigène est justifiée, au même titre que le fait pour la Couronne de ne pas consulter un groupe autochtone au sujet des conditions auxquelles des terres d'une réserve sont cédées à bail peut constituer un manquement à l'obligation de fiduciaire de celle-ci en common law : *Guerin*. La nature et l'étendue de l'obligation de consultation dépendront des circonstances. Occasionnellement, lorsque le manquement est moins grave ou relativement mineur, il ne s'agira de rien de plus que la simple obligation de discuter des décisions importantes qui seront prises au sujet des terres détenues en vertu d'un titre aborigène. Évidemment, même dans les rares cas où la norme minimale acceptable est la consultation, celle-ci doit être menée de bonne foi, dans l'intention de tenir compte réellement des préoccupations des peuples autochtones dont les terres sont en jeu. Dans la plupart des cas, l'obligation exigera beaucoup plus qu'une simple consultation. Certaines situations pourraient même exiger l'obtention du consentement d'une nation autochtone, particulièrement lorsque des provinces prennent des règlements de chasse et de pêche visant des territoires autochtones.
>
> Deuxièmement, contrairement au droit ancestral de pêcher à des fins alimentaires, le titre aborigène a inévitablement une dimension économique, particulièrement quand on tient compte des utilisations qui peuvent être faites aujourd'hui des terres détenues en vertu d'un titre aborigène. [...] De fait, l'indemnisation des manquements à l'obligation de fiduciaire est un aspect bien établi du domaine des droits ancestraux : *Guerin*. Conformément à l'obligation de la Couronne d'agir de bonne foi et honorablement, il sera généralement nécessaire de verser une juste indemnité en

> cas d'atteinte à un titre aborigène. Le montant de l'indemnité payable variera en fonction de la nature du titre aborigène touché, de la nature et de la gravité de l'atteinte et de la mesure dans laquelle les intérêts des autochtones ont été pris en compte[53].

À notre avis, la cause d'action invoquée par la Première Nation de Kluane, si elle est établie par la preuve lors d'une audience sur le fond, a déjà été reconnue par les tribunaux. En conséquence, nous statuons que la Première Nation a satisfait au premier critère servant à déci ler si une revendication est du ressort de la Politique des revendications particulières.

Pour ce qui est du troisième critère – « un manquement à une obligation en droit ou en équité ouvrant droit à une demande d'indemnité ou autre forme de recours aux termes de la Politique » – nous croyons, comme nous l'avons déjà dit, la cause d'action alléguée, même si elle n'est pas fondée sur un manquement à une obligation fiduciaire, peut reçue, étant donné la preuve nécessaire, sous le régime des deuxième et quatrième catégories d'obligation légale dans *Dossier en souffrance*.

Ayant conclu en ce sens, nous devons maintenant déterminer si la revendication est « fondée sur des droits ou des titres ancestraux non déchus » et si elle est à ce titre exclue de l'application de la Politique des revendications particulières en raison de la directive 7.

Est-ce que la directive 7 exclut la revendication de la Première Nationde l'application de la Politique des revendications particulières?

La troisième partie de *Dossier en souffrance* prévoit ce qui suit :

> **DIRECTIVES**
>
> Afin d'aider les bandes et associations indiennes à établir le dossier de leurs revendications, le gouvernement a élaboré des directives concernant la présentation et l'évaluation des revendications particulières et l'établissement des compensations. Si *ces directives font partie intégrante de sa politique en la matière*, elles font ici l'objet d'un chapitre simplement pour qu'il soit plus facile de s'y référer.

53 *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 RCS 1010, p. 1113-1114, juge en chef Lamer.

PRÉSENTATION ET ÉVALUATION DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

Les directives concernant la présentation et l'évaluation des revendications particulières peuvent être résumées comme suit :
[...]

7) *La politique des revendications particulières ne peut s'appliquer aux revendications fondées sur des droits autochtones non déchus*[54].

Quel est le sens de la directive 7? Selon le Canada, lorsqu'on lit la directive 7 et l'introduction de *Dossier en souffrance* à la lumière de la Politique des revendications particulières dans son ensemble, il est évident que les revendications fondées sur l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres ne peuvent être réglée dans le cadre de la politique, alors que celles fondées sur un manquement à la *Loi sur les Indiens* ou un manquement à un traité forment la *substance* de la politique et *peuvent* être entendues par la Commission[55]. La directive, selon le Canada, est claire et dépourvue d'ambiguïtés, et empêche la Première Nation d'avancer la présente revendication[56]. Puisque le paragraphe intitulé « Directives » porte que « ces directives font partie intégrante de sa politique » sur les revendications particulières, le conseiller juridique du Canada estime que la Commission doit traiter les directives comme ayant un caractère obligatoire plutôt que simplement indicatif[57]. De plus, puisque les principes d'interprétation prévoient que l'on doit accorder la préséance aux termes spécifiques d'un document sur les termes plus généraux, de l'avis du Canada, la directive spécifique numéro 7 devrait donc l'emporter sur le concept plus général d'obligation légale[58].

La Première Nation répond en affirmant que « la directive 7 porte bien son nom, c'est une directive[59] » – autrement dit, la directive 7 devrait être considérée simplement pour son caractère directif et, dans la mesure où elle entre en conflit avec la description générale de l'obligation légale exposée dans la deuxième partie de *Dossier en souffrance*, la deuxième partie devrait l'emporter et, implicitement, on peut ne pas tenir compte de la directive en question[60]. La Première Nation prétend de plus que, de toute façon, la

54 *Dossier en souffrance*, 29-30; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 199. Italiques ajoutés.
55 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 77-78 (Aly Alibhai).
56 Mémoire de réfutation du Canada, 11 mai 2000, p. 1 et 3.
57 Mémoire du Canada, 31 mars 2000, p. 4; Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 15 et 176 (Aly Alibhai).
58 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 78-79 (Aly Alibhai).
59 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 151 (Dave Joe).
60 Chef Bob Johnson, Première Nation de Kluane, à John Hall, responsable de la recherche – Colombie-Britannique et Territoire du Yukon, Direction générale des revendications particulières – Vancouver, 27 juillet 1998.

directive 7 ne devrait pas faire obstacle lorsqu'une revendication repose sur un manquement à une obligation légale et que le titre autochtone non déchu n'a qu'un rôle accessoire dans le manquement invoqué[61]. Selon la Première Nation, le Canada veut le beurre et l'argent du beurre – premièrement, en demandant à la Première Nation de prouver son titre autochtone non déchu avant que le Canada accepte qu'il pourrait avoir l'obligation de protéger cet intérêt, et, ensuite, lorsque le titre autochtone est revendiqué, en faisant valoir que l'existence d'un titre autochtone place la revendication hors du champs d'application de la Politique des revendications particulières. Qui qu'il en soit, il se peut que la directive 7 ne s'applique pas à la présente affaire, selon le conseiller juridique, parce qu'il n'a pas été établi en droit que la création des parcs n'a pas déchu les droits de la Première Nation sur les terres des parcs[62].

Récemment, la Commission a examiné l'effet juridique des directives de la troisième partie de la Politique des revendications particulières dans son rapport sur la revendication pour perte d'usage de la Première Nation de Long Plain. Même si notre intérêt dans cette affaire portait sur la directive 3, nous croyons que les principes énoncés dans le rapport s'appliquent tout autant en l'espèce. Voici ce que nous indiquions :

> De toutes façons, la troisième partie de la Politique des revendications particulières, où se trouve le paragraphe 3, s'intitule simplement « Directive ». Le recours à ce terme nous laisse croire que, comme directive, le paragraphe 3 ne vise que des fins d'interprétation. En fait, le paragraphe d'introduction des « Directives » nous donne également cette impression :
>
> > Afin d'aider les bandes et association indiennes à établir le dossier de leurs revendications, le gouvernement a élaboré des directives concernant la présentation et l'évaluation des revendications particulières et l'établissement des compensations. Si *ces directives font partie intégrante de sa politique en la matière*, elles font ici l'objet d'un chapitre simplement pour qu'il soit plus facile de s'y référer.[63]
>
> Les « Directives » représentent des énoncés de principe et ne visent pas à définir de manière exhaustive les « principes de droit » sur lesquels la compensation doit être fondée. Tel qu'indiqué précédemment, la sagesse et la force de la Politique des revendications particulières découlent du fait qu'elle repose clairement sur le concept en pleine évolution d'« obligation légale ». Dans les situations où une analyse du droit permet de conclure clairement qu'une « perte d'usage » peut être revendiquée au

61 Mémoire de la Première Nation de Kluane, 20 avril 2000, par. 12.
62 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 106 (Dave Joe).
63 *Dossier en souffrance*, 29; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 199. Italiques ajoutés.

titre de l'« obligation légale » du Canada envers une Première Nation, nous ne sommes pas disposés à élever les « directives » contenues dans *Dossier en souffrance* – particulièrement celles d'une application incertaine comme le paragraphe 3 – à une position d'où elles supplanteront l'application claire de la Politique des revendications particulières[64].

La présente revendication est-elle *fondée sur* un titre autochtone non déchu? La position du Canada aurait pour effet de traiter toutes les revendications touchant des droits ou des titres autochtones sur le même pied, peu importe que le « titre autochtone non déchu » soit l'enjeu réel de l'enquête ou qu'il s'agisse d'un élément accessoire de la revendication. Nous ne sommes pas de cet avis. Selon nous, lorsqu'une revendication touche un grief découlant de la *conduite* du Canada dans un incident spécifique et isolé, la présence de droits ou de titres autochtones non déchus est purement *accessoire* à l'ensemble de la revendication. En pareille situation, d'après nous, on ne peut pas dire que la revendication est *fondée sur* des droits ou des titres autochtones non déchus et n'est donc pas du ressort exclusif de la Politique des revendications globales. L'essence même de la Politique des revendications particulières consiste à régler les griefs historiques de ce genre.

Il faut distinguer les griefs de cette nature des cas où les parties échangent des droits fonciers autochtones non définis contre des droits et avantages concrets. Dans ces cas, qui reposent sur *l'existence et le contenu des droits ou titres autochtones*, on peut dire que les revendications sont « *fondées sur* un titre autochtone non déchu » au sens prévu à la directive 7 et qu'ainsi elles se trouvent *hors* du champs d'application de la Politique des revendications particulières, ce qui signifie que le processus des revendications globales est de toute évidence celui qui entre en jeu. Les revendications de ce genre reposent sur un titre autochtone non déchu parce qu'elles touchent, du moins dans une certaine mesure, la cession ou l'abandon de la totalité ou d'une partie des droits fonciers non définis de la Première Nation – y compris peut-être l'utilisation et l'occupation par la Première Nation de certaines parties des terres – en échange du genre de droits et avantages concrets envisagés par des ententes comme l'Accord-cadre du Yukon et les accords définitifs propres aux bandes qui en découlent.

Nous ne sommes pas d'accord avec la prétention du Canada voulant que, simplement parce que la Commission trace une démarcation différente entre

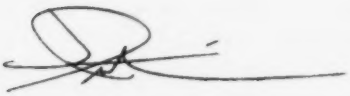
64 CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Long Plain, Perte d'usage* (Ottawa, février 2000), publié (2000) 12 ACRI 305, p. 339.

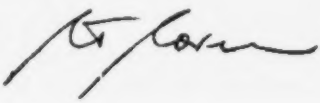
les revendications globales et particulières que celle proposée par le Canada, la directive 7 devient donc inutile. Le règlement des revendications globales est d'une importance indéniable au Canada, et la Commission n'a assurément pas à s'immiscer dans la cession et l'échange de droits autochtones dans ces négociations. Cela étant dit, le règlement des griefs historiques et des injustices passées découlant de la conduite du Canada est du ressort de la Commission et nous ne voyons aucune raison pourquoi il ne serait pas possible pour la Commission d'examiner les questions d'« obligations légales non respectées » qui touchent des enjeux accessoires liés à des droits et titres autochtones. Enfin, nous désirons indiquer que nous ne croyons pas qu'il soit dans l'intérêt du Canada ni de la Première Nation d'avoir à se tourner vers deux politiques ou forums différents pour régler leurs différends. Si les parties peuvent s'entendre pour aborder et régler les injustices passées découlant de la conduite du Canada dans le cadre de leurs négociations des revendications globales, ni la Commission, ni la Politique des revendications particulières n'auront à entrer en jeu. Toutefois, comme nous l'avons dit, nous ne sommes pas en position ici pour établir si c'est le cas; nous statuons simplement que la revendication présentée par la Première Nation de Kluane est une revendication particulière au sens de cette politique.

CONCLUSION

Pour les motifs qui précèdent, la Commission conclut que l'objet de la revendication présentée par la Première Nation est du ressort de la Politique des revendications particulières. En conséquence, la Commission a compétence pour entendre la revendication. Nous demandons aux parties de présenter à la Commission tous les documents pertinents et une séance de planification visant à discuter des fondements de la revendication sera convoquée dès que possible. La Commission demeure disposée à aider les parties dans la mesure du possible à trouver un règlement à cette affaire.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS





P.E. James Prentice, QC
coprésident de la Commission

Carole T. Corcoran
commissaire

Fait ce premier jour de décembre 2000.

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

DÉCISION PROVISOIRE : ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE PEEPEEKISIS REVENDICATION RELATIVE À FILE HILLS

DÉCISION SUR LES OBJECTIONS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

COMITÉ

Sheila G. Purdy, commissaire
Renée Dupuis, commissaire
Alan Holman, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation de Peepeekisis
Tom Waller

Pour le gouvernement du Canada
Uzma Ihsanullah

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Kathleen N. Lickers

NOVEMBRE 2001

CONTEXTE

La Commission des revendications des Indiens a examiné la demande présentée par le Canada en vue qu'elle revoie sa décision du 14 septembre 2001 d'exercer sa compétence à tenir une enquête sur la revendication particulière de la Première Nation de Peepeekisis relative au projet de colonisation de File Hills. Le Canada a énoncé pour la première fois les fondements de sa demande à la deuxième séance de planification le 10 octobre 2001, et il a ensuite donné plus de détails dans une lettre le 16 octobre 2001. Après avoir étudié la question attentivement, la Commission a décidé qu'elle ne reverra pas sa décision du 14 septembre 2001. Les motifs de notre décision suivent.

Dans sa lettre du 16 octobre 2001, le Canada fait valoir qu'il n'a pas eu l'occasion de soumettre ses arguments sur la question du pouvoir de la Commission à faire enquête en l'absence d'un rejet officiel de la part du ministre des Affaires indiennes. Toutefois, la chronologie des événements et les propres déclarations du Canada au début des travaux de la Commission lors des séances de planification laissent croire au contraire.

Premièrement, au cours de la première séance de planification du 24 juillet 2001, les parties ont discuté de la question de la compétence de la Commission à procéder en l'absence d'une lettre de rejet du ministre. Selon le résumé de la séance de planification fourni aux parties, le Canada a décidé qu'il ne soulèverait pas officiellement une contestation de mandat à ce moment, mais qu'il ne participerait pas activement à l'enquête tant que la position du ministre n'aurait pas été communiquée. Le résumé indique aussi que les parties convenaient de fournir, pour le 10 août 2001, des arguments écrits concernant le mandat de la Commission à procéder en l'absence d'un rejet officiel. La Première Nation et le Canada acceptaient que la conseillère juridique de la Commission soumette la question à la Commission pour obtenir une décision. La Première Nation fait parvenir sa position à la Commission le 9 août 2001; le Canada répond à ces arguments par lettre le 17 août 2001. Le Canada ne répond cependant pas aux arguments soulevés

par la Première Nation mais adopte plutôt comme position qu'il « ne s'objecte pas à ce que la CRI tienne une enquête dans la présente affaire » et n'y assisterait que comme observateur.

Deuxièmement, malgré sa décision d'observer les travaux, le Canada participe effectivement aux discussions des séances de planification du 24 juillet et du 10 octobre 2001. Plus particulièrement, il discute des questions en litige devant la Commission et a l'occasion au moins à ces deux rencontres d'indiquer formellement sa position concernant le mandat de la Commission. Cependant, le Canada n'a à aucun moment indiqué que la compétence de la Commission à tenir une enquête constituait une question en litige (comme le prouve la liste des questions en litige établie lors de la deuxième séance de planification). Le comité est satisfait que le Canada ait participé au moins dans une certaine mesure aux travaux, et à tout le moins, qu'il ne s'y soit pas objecté.

Troisièmement, après que les résumés des deux séances de planification aient été envoyés aux parties, le Canada n'a pas exprimé de désaccord sur le contenu de ces deux résumés en ce qui a trait à la position du Canada sur la contestation de mandat. Pas plus qu'il ne s'est objecté à fournir pour le 10 août 2001 un exposé de sa position sur la question du mandat de la Commission.

Même si le Canada s'est réservé le droit de présenter une contestation de mandat, il ne l'a pas fait. En réalité, dans sa lettre du 17 août 2001, le Canada donne clairement sa position : « À titre de précision, le Canada ne s'objecte pas à ce que la CRI fasse enquête dans la présente affaire. » Le comité considère qu'il s'agit d'une phrase sans équivoque.

Quatrièmement, le Canada n'a pas présente d'arguments ou de faits nouveaux justifiant sa demande en vue que nous révisions notre décision du 14 septembre 2001. La lettre du 16 octobre indiquait simplement que le « Canada n'avait pas participé » à la décision prise le 14 septembre par la CRI de tenir l'enquête, pas plus qu'il n'avait eu « l'occasion de présenter ses arguments sur cette question ». Nous trouvons ces déclarations surprenantes et non convaincantes, compte tenu du dossier écrit disponible jusqu'à présent.

Enfin, à aucun moment avant de faire parvenir sa lettre du 17 août 2001, le Canada a-t-il demandé un délai supplémentaire pour fournir des arguments additionnels à l'appui de sa position. En outre, le Canada n'a, à aucun moment pendant les discussions entre les parties, soulevé de nouvelles

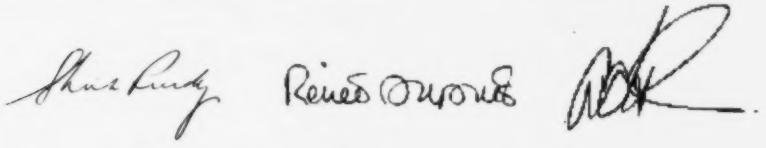
objections à la tenue de l'enquête, malgré les nombreuses occasions qu'il a eu de le faire.

DÉCISION

À notre avis, le Canada a eu l'occasion de se faire entendre. De plus, lorsqu'on l'y a formellement invité, il a accepté de révéler sa position sur la question relative au mandat, ce qu'il a fait par lettre le 17 août 2001. Le Canada, ainsi que la Première Nation, est libre de choisir la manière dont il présente sa position et les arguments qui la justifient. Les arguments écrits du Canada et de la Première Nation ont été fournis au comité, et nous les avons étudiés attentivement avant de prendre une décision.

En conclusion, le devoir d'équité n'oblige pas la Commission à tenir une audience verbale sur la question. Dans la mesure où les parties ont la possibilité de présenter leurs arguments par écrit, elle s'est acquittée de son devoir d'équité. Nous croyons que c'est le cas en l'espèce.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



Sheila G. Purdy commissaire	Renée Dupuis commissaire	Alan Holman commissaire

Fait le 28 novembre 2001.

DÉCISIONS SUR LES OBJECTIONS DES PREMIÈRES NATIONS

Enquête sur la Première Nation dakota de Canupawakpa
Revendication relative à la cession de Turtle Mountain
129

Enquête sur la Nation crie de James Smith
Revendication relative à la cession de la
RI 98 de Chakastaypasin
Participation des autres bandes hôtes
151

Commission des revendications des Indiens

Décision provisoire : Enquête sur la Première Nation dakota de Canupawakpa Revendication relative à la cession de Turtle Mountain

Décision sur l'objection de la Première Nation

Comité

Daniel J. Bellegarde, coprésident de la Commission
Sheila G. Purdy, commissaire
Roger J. Augustine, commissaire

Conseillers juridiques

Pour la Première Nation dakota de Canupawakpa
Paul Forsyth

Pour le gouvernement du Canada
Uzma Ihsanullah

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Kathleen N. Lickers

Novembre 2001

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE 133

LA QUESTION EN LITIGE 139

DÉCISION 139
Décision (A) 139
Décision (B) 143

CONTEXTE

La présente décision préliminaire porte sur une objection soulevée par la Première Nation dakota de Canupawakpa (la « Première Nation de Canupawakpa » ou la « Première Nation ») à la demande du Canada en vue de présenter des questions nouvelles ou additionnelles à l'enquête de la Commission des revendications des Indiens (la « Commission ») sur le rejet de la revendication particulière de la Première Nation.

La revendication a été soumise pour la première fois aux Revendications particulières de l'Ouest, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (« MAINC »), en avril 1993, par la Première Nation de Canupawakpa (connue sous le nom de Première Nation d'Oak Lake à l'époque), au nom des ayants cause ou des descendants de la bande indienne de Turtle Mountain. La revendication touche une cession obtenue par le Canada en 1909 de toutes les terres de réserve ayant été mises de côté pour la bande de Turtle Mountain dans le sud-ouest du Manitoba. Vers l'époque de la cession, nombre des membres de la bande se sont dispersés dans la bande voisine d'Oak Lake, maintenant la Première Nation de Canupawakpa, alors que d'autres ont rejoint les bandes de Bird Tail, Dakota Tipi, Sioux Valley et Dakota Plains, toutes situées au Manitoba. Jusqu'à présent, la Première Nation dakota de Sioux Valley (la « Première Nation de Sioux Valley ») est la seule Première Nation à se manifester et à revendiquer un intérêt bénéficiaire. À la suite de discussions avec la Première Nation de Canupawakpa, celle de Sioux Valley a accepté d'être représentée à l'enquête par le conseiller juridique de Canupawakpa.

La revendication porte à la fois sur la validité de la cession – plus particulièrement, à savoir si des personnes non admissibles ont participé au vote – et sur la conduite du Canada au cours de la période qui a précédé la cession des terres de réserve. La revendication a été rejetée par le Canada en janvier 1995. À l'invitation du Canada, la Première Nation a demandé une explication plus détaillée du rejet en avril 1995, explication qu'elle a reçue en août

1995. Les parties ont aussi tenu une réunion dans la communauté en décembre 1997 pour discuter des fondements du rejet par le Canada; toutefois, le Canada n'a pas modifié sa position. En mai 2000, la Première Nation a demandé à la Commission de faire enquête sur le rejet de la présente revendication.

Lors de la première séance de planification convoquée par la Commission en octobre 2000, le Canada a soulevé trois nouvelles questions qu'il n'avait pas abordées avec la Première Nation alors que la revendication était soumise au processus des revendications particulières. Elles sont décrites ainsi :

1 La bande actuelle a-t-elle le droit de présenter la revendication au nom des anciennes familles de Turtle Mountain?
2 Existe-t-il des bénéficiaires potentiels de la revendication qui devraient participer à l'enquête ou y être représentés?
3 Les familles de Turtle Mountain constituaient-elles une bande au sens de la *Loi des sauvages*, SRC 1906, c. 81?

La Première Nation s'est objectée à la demande du Canada en vue de soumettre de nouvelles questions dans le cadre de l'examen par la Commission de la revendication rejetée et a demandé au Canada de préciser sa position. Lors d'une conférence téléphonique tenue en décembre 2000, on a finalisé les questions entourant la validité de la cession mais le problème des « questions additionnelles » est demeuré entier. En février 2001, le Canada a précisé sa position sur ces questions et a confirmé sa demande de les inclure à l'enquête. Il a en outre ajouté une quatrième question, que la Première Nation avait présentée dans sa revendication originale, mais que le Canada avait jugée superflue aux fins du rejet de la revendication :

4 La réserve indienne n° 60 de Turtle Mountain, également connue sous le nom de Section 31-1-22W, a-t-elle été constituée et mise de côté en réserve par le Canada au sens de la *Loi des sauvages*, SRC 1906, c. 81?

Le même mois, les parties se réunissent à nouveau à une deuxième séance de planification. En ce qui concerne la question 2 ci-dessus, elles conviennent que, comme les autres bénéficiaires potentiels sont connus, on leur donnerait à possibilité de participer à l'enquête dans la mesure où la Commission le jugerait raisonnable et nécessaire. Les parties ne sont pas parvenues à une entente sur les questions 1, 3 ou 4. Elles ont donc demandé

à la Commission de statuer à savoir si le Canada devrait avoir la permission de soulever ces questions à l'enquête.

Le mémoire de la Première Nation à cet égard a été reçu à la fin de février 2001. Avant que le Canada fasse connaître sa réponse, son conseiller juridique écrit toutefois à la Commission et à la Première Nation le 9 avril 2001 :

> [Traduction]
> La présente vise à vous faire savoir que le Canada retire officiellement sa demande en vue de soumettre trois questions additionnelles à la présente enquête, tel qu'indiqué dans ma lettre du 9 février 2001. En conséquence, nous ne répondront pas au mémoire de la Première Nation dakota de Canupawakpa du 27 février 2001. *Toutefois, la question du statut de la Première Nation dakota de Canupawakpa et de la Première Nation dakota de Sioux Valley comme bénéficiaires de la présente revendication préoccupe toujours le Canada et nous ne concédons pas que l'une ou l'autre Première Nation possède un droit dans la revendication. Pour le moment, mon client étudie la meilleure façon de régler cette préoccupation.*
>
> Étant donné les circonstances inhabituelles en l'espèce, nous sommes disposés à entreprendre l'enquête sur le fondement de la revendication relative à la validité de la cession, en prenant pour acquis que la Première Nation dakota de Canupawakpa est une partie intéressée en tant que destinataire d'une lettre de rejet[1].

De toute évidence, le Canada n'était disposé à procéder qu'au motif purement technique que la Première Nation, comme destinataire d'une lettre de rejet, avait le droit de demander la tenue d'une enquête, sans toutefois reconnaître que la Première Nation avait raison sur le fond dans les trois questions retirées.

Lors d'une autre conférence téléphonique entre les parties le 27 avril, le Canada précise sa position énoncée dans la lettre du 9 avril. Selon le conseiller juridique, même si la Commission devait recommander l'acceptation de la revendication aux fins de négociation, le ministre des Affaires indiennes aurait toujours la possibilité de rejeter cette recommandation aux motifs que la Première Nation de Canupawakpa n'a pas de droit sur les terres de l'ancienne réserve de la bande de Turtle Mountain[2]. Pour cette raison, ni la Première Nation, ni la Commission n'a été convaincue de la question touchant le droit de la Première Nation de Canupawakpa à présenter la

1 Uzma Ihsanullah, conseillère juridique, Services juridiques du MAINC, ministère de la Justice, à Kathleen Lickers, conseillère juridique, CRI, et à Paul Forsyth, conseiller juridique, Première Nation dakota de Canupawakpa, 19 avril 2001. Italiques ajoutés.

2 Kathleen Lickers, conseillère juridique de la CRI, à Paul Forsyth, conseiller juridique, Première Nation dakota de Canupawakpa, et à Uzma Ihsanullah, conseillère juridique, Services juridiques du MAINC, ministère de la Justice, 30 avril 2001.

revendication avait entièrement retirée. Le conseiller juridique du Canada a en outre fait savoir que le ministre communiquerait directement avec la Première Nation à ce sujet.

Le 29 mai, la conseillère juridique du Canada écrit aux avocats de la Commission et de la Première Nation pour indiquer que, de l'avis du Canada, elle avait

> [Traduction]
> retiré comme il se doit de la présente enquête la question de l'intérêt bénéficiaire de la Première Nation sur la présente revendication. Puisque la Première Nation n'a pas demandé à la CRPI [Commission des revendications particulières des Indiens] d'étudier cette question, et que le Canada a retiré sa demande, la CRPI n'a dont pas été saisie de la question. L'objection de la Première Nation à ce que le Canada introduise la question de l'intérêt bénéficiaire est, selon nous, sans intérêt pratique. *Toutefois, nous sommes d'avis que la question demeure en suspens entre le Canada et la Première Nation*[3].

À une troisième séance de planification en juillet 2001, la Première Nation répète sa demande à la Commission pour qu'elle décide à cette occasion si le Canada devrait pouvoir contester le statut de la Première Nation, ce à quoi elle donne suite par des arguments écrits. Le Canada réitère par écrit sa position voulant que la question est sans intérêt pratique et qu'il « n'y avait pas de différend réel sur lequel la CRI peut statuer[4]. »

Dans une lettre daté du 27 juillet 2001, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'honorable Robert D. Nault, écrit à la Première Nation que, à la suite d'un nouvel examen juridique effectué par le ministère de la Justice, la revendication était rejetée pour une raison supplémentaire, savoir que la Première Nation « n'a pas démontré qu'elle a un intérêt bénéficiaire dans la revendication relative à la cession de Turtle Mountain. » Le ministre explique que la « Politique des revendications particulières ne permet pas l'examen de revendications présentées par des personnes, pas plus qu'elle ne prévoit les revendications venant d'ailleurs que des bandes ayant subi les préjudices et/ou les dommages. » De l'avis du Canada, puisque la bande originale n'existe plus, et que les membres qui se sont dispersés dans des bandes distinctes n'ont pas apporté avec eux de droits collectifs, la Première

3 Uzma Ihsanullah, conseillère juridique, Services juridiques du MAINC, ministère de la Justice, à Kathleen Lickers, conseillère juridique de la CRI, et à Paul Forsyth, conseiller juridique de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 29 mai 2001. Italiques ajoutés.

4 Uzma Ihsanullah, conseillère juridique, Services juridiques du MAINC, ministère de la Justice, à Kathleen Lickers, conseillère juridique de la CRI, et à Paul Forsyth, conseiller juridique de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 9 juillet 2001.

Nation dakota de Canupawakpa ne possède pas d'intérêt bénéficiaire dans la revendication. Le ministre invite ensuite la Première Nation à soumettre la question à la Commission pour que celle-ci organise un « débat de fond ». Il fait aussi remarquer que, même si la question de l'intérêt bénéficiaire de la Première Nation de Canupawakpa n'avait pas été soulevée comme motif de rejet dans la lettre de janvier 1995, celle-ci ne constituait que la position « préliminaire » du Canada :

> [Traduction]
> Il n'a pas été jugé nécessaire d'examiner tous les motifs possibles de rejet de la revendication, pas plus que nous souhaitions allonger le processus d'examen en étudiant des questions dépourvues d'intérêt pratique[5].

La conseillère juridique du Canada donne suite peu après avec la suggestion que les parties utilisent les services de médiation de la Commission pour régler le différend. La chef Noella Eagle de la Première Nation de Canupawakpa rejette cette offre et demande à la Commission de rendre une décision en invoquant le fait que cette « réponse sera déterminante pour le déroulement de la revendication[6] ». La chef répond aussi à la lettre du ministre, réaffirmant la volonté de la Première Nation de donner suite à la revendication devant la Commission[7]. Cependant, la conseillère juridique de la Commission a fait savoir aux parties par lettre le 31 août 2001 que le comité de la Commission, après s'être réuni pour discuter de la demande du Canada pour qu'elle fasse la médiation de la question, ne comprenait pas clairement l'affaire ou ne disposait pas d'assez d'information pour statuer sur la question :

> Il s'agit d'une affaire, qui, selon la position adoptée par le Canada, affecte le droit fondamental de la Première Nation de Canupawakpa de tenter d'obtenir le règlement de sa revendication. En outre, les commissaires considèrent que la lettre du 27 juillet 2001 de l'honorable ministre est sans équivoque. Ainsi, il n'est pas clair de savoir quelle affaire le Canada veut soumettre à la médiation[8].

5 Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Noella Eagle, chef, Première Nation dakota de Canupawakpa, 27 juillet 2001.

6 Noella Eagle, chef, Première Nation dakota de Canupawakpa, à Kathleen Lickers, conseillère juridique de la CRI, 9 août 2001.

7 Noella Eagle, chef, Première Nation dakota de Canupawakpa, à Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 8 août 2001.

8 Kathleen Lickers, conseillère juridique de la CRI, à Paul Forsyth, conseiller juridique, Première Nation dakota de Canupawakpa, et à Uzma Ihsanullah, conseillère juridique, Services juridiques du MAINC, ministère de la Justice, 31 août 2001.

Lors d'une conférence téléphonique le 7 septembre 2001, les parties conviennent de procéder par mémoire écrit et renoncent à une audience devant le comité. Toutefois, avant que les mémoires soient déposés, les parties, avec l'aide de la conseillère juridique de la Commission, ont été en mesure de parvenir à un consensus sur trois des quatre questions en suspens. Pour ce qui est de la deuxième question, les parties ont convenu de permettre à tout autre bénéficiaire potentiel de participer aux travaux, comme la Commission l'estimerait raisonnable et nécessaire. Les parties ont en outre convenu que la troisième avait été retirée par le Canada dans sa lettre du 9 février 2001, et que la quatrième question serait examinée dans le cadre de l'enquête de la Commission. Il est à remarquer que la quatrième question avait d'abord été soulevée par la Première Nation dans sa revendication originale. Le Canada a cependant jugé qu'il n'était pas nécessaire de répondre à cette question aux fins du rejet en 1995.

Le 19 octobre, l'échange de mémoires avait eu lieu et le comité a convenu de rendre sa décision verbalement d'ici le 26 octobre, les motifs devant suivre, afin de tenir compte du fait que l'audience publique dans la collectivité de la Première Nation, au cours de laquelle le comité devait entendre les témoignages des Anciens et d'autres membres de la communauté, devait avoir lieu les 30 et 31 octobre dans la réserve. Le comité a déterminé qu'il disposait de suffisamment d'information dans les mémoires des parties pour rendre sa décision sans que les parties aient à comparaître.

Aux fins de la présente décision, le comité n'examinera donc que la question 1, qui porte sur le droit de la Première Nation de soumettre la présente revendication au nom des successeurs ou descendants de l'ancienne bande de Turtle Mountain.

Il est aussi à remarquer que la Première Nation de Canupawakpa présente son mémoire en son nom et au nom de la Première Nation de Sioux Valley. Puisque cette dernière n'est que récemment devenue partie au dossier et n'est donc pas mentionnée dans bon nombre des documents, nous ne ferons mentions que de Canupawakpa dans notre décision; toutefois, il est entendu que les conclusions du comité s'appliquent également à Sioux Valley, et peuvent aussi être applicables à l'un ou l'autre des bénéficiaires potentiels pouvant se présenter.

LA QUESTION EN LITIGE

La bande actuelle a-t-elle le droit de présenter la revendication au nom des anciennes familles de Turtle Mountain?

DÉCISION

Le comité est d'avis que les positions des parties peuvent être examinées comme il se doit en répondant aux questions suivantes :

a) Est-ce que le mandat de la Commission lui permet d'accepter de l'une ou l'autre des partie des questions nouvelles ou additionnelles que cette partie n'avait pas soulevées avant l'examen par la Commission de la revendication rejetée?
b) Si la Commission est habilitée à traiter des questions nouvelles ou additionnelles, le Canada est-il tout de même empêché, d'une manière ou d'une autre, de soumettre à l'heure actuelle la question voulant que la Première Nation dakota de Canupawakpa n'a pas le statut de requérante et n'a donc pas d'intérêt bénéficiaire dans la présente revendication?

DÉCISION (A)

Est-ce que le mandat de la Commission lui permet d'accepter de l'une ou l'autre des partie des questions nouvelles ou additionnelles que cette partie n'avait pas soulevées avant l'examen par la Commission de la revendication rejetée?

La Première Nation fait clairement valoir que c'est le moment auquel est soulevée la contestation de la capacité de la Première Nation de Canupawakpa de présenter la revendication, non la question elle-même, qui est au centre du problème[9].

Tout au long du traitement de la revendication particulière, affirme la Première Nation, du dépôt de la revendication en 1995 jusqu'aux lettres et aux discussions suivies qui ont débouché sur la rencontre dans la collectivité en décembre 1998, le Canada n'a, à aucun moment, évoqué le fait que la Première Nation dakota de Canupawakpa puisse, en premier lieu, ne pas être habilitée à présenter cette revendication[10].

9 Mémoire de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 27 février 2001, par. 16; réplique de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 18 octobre 2001, par. 23.
10 Mémoire de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 27 février 2001, par. 4.

> [Traduction]
> Il n'y a jamais eu de prétention ou d'ambiguïté quant à la nature de la revendication particulière soulevée par la Première Nation au nom de ceux qui ont subi un préjudice découlant des irrégularités commises par le Canada au moment de consigner les terres de réserve. Huit ans se sont écoulés depuis que la revendication particulière a été soumise au Canada pour analyse et avis juridique. Que le Canada laisse entendre pour la première fois maintenant que la Commission devrait même considérer ce motif comme justification du rejet par le Canada de cette revendication particulière constitue un abus nons seulement du mandat de la Commission, mais aussi du processus des revendications particulières en général[11].

Le mandat habilitant la Commission à tenir des enquêtes en vertu de la *Loi sur les enquêtes* est exposé dans une commission délivrée le 1er septembre 1992. Elle recommande

> que nos commissaires, se fondant sur la politique canadienne des revendications particulières ... dans leur étude *des seules questions déjà en litige quand la Commission a été saisie pour la première fois du litige*, fassent enquête et rapport :
>
> (a) sur la validité, en vertu de ladite politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le ministre a déjà rejetées[12]...

À ce titre, fait valoir la Première Nation, le mandat de la Commission ne lui permet pas d'examiner une nouvelle question qui n'était pas en litige lorsque la Première Nation a demandé à la Commission d'examiner sa revendication ayant été rejetée[13].

Le Canada convient que la question qu'il cherche à faire ajouter à l'enquête avait été soulevée initialement avant la première séance de planification du 17 octobre 2000[14]. Néanmoins, affirme le Canada, étant donné la deuxième lettre de rejet de juillet 2001 qui ajoute l'absence d'intérêt de la Première Nation à présenter la revendication au nom des successeurs ou descendants de la bande de Turtle Mountain aux motifs de rejet déjà exprimés, la question cadre maintenant tout à fait dans le mandat de la Commission en tant que motif de rejet pouvant être rejeté[15].

---

11 Mémoire de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 27 février 2001, par. 16.
12 Commission délivrée le 1er septembre 1992, en vertu du décret CP 1992-1730 du 27 juillet 1992, modifiant la commission délivrée au commissaire en chef Harry S. LaForme le 12 août 1991, en vertu du décret CP 1991-1329 du 15 juillet 1991 (mandat consolidé); publié dans [1994] 1 ACRI xiii. Italiques ajoutés.
13 Mémoire de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 27 février 2001, par. 12.
14 Réplique du Canada, 5 octobre 2001, par. 12.
15 Réplique du Canada, 5 octobre 2001, par. 21.

Le Canada soulève le fait que la Commission considère son mandat comme ayant un caractère récursoire, citant la décision provisoire de la Commission du 2 mai 2000 dans le dossier de la *Nation crie de James Smith*[16] pour faire valoir qu'une approche à la pièce dans une enquête, en refusant d'examiner des nouvelles questions soumises par la Première Nation, pourrait indûment retarder le règlement de tous les éléments de la revendication et cause une injustice pour la Première Nation[17]. En mettant en doute le fait que la Première Nation de Canupawakpa est habilitée comme requérante, le Canada, de son propre aveu, crée maintenant un obstacle sérieux à un règlement final dans l'éventualité où la Commission recommande l'acceptation de la revendication[18]. Le Canada affirme donc, par équité pour les deux parties et pour permettre l'analyse en bonne et due forme de la revendication, que toutes « les questions en litige entre les parties » soient examinées en même temps[19]. Enfin, le Canada prétend que la Commission est obligée de veiller à ce qu'elle traite avec le ou les requérants appropriés, maintenant que le Canada a soulevé comme « motif contesté de rejet »l'absence de qualité et de droit de la Première Nation à présenter la revendication[20].

Dans sa réponse, la Première Nation fait remarquer que si, comme l'affirme le Canada, l'obligation d'équité et la nature récursoire du mandat de la Commission doivent régir les questions de procédure, elles doivent alors favoriser la Première Nation. Étant donné que le Canada a créé les règles de la Politique des revendications particulières et le mandat de la Commission, et qu'il conserve le pouvoir de prendre la décision finale d'accepter ou de rejeter une revendication, ces règles et principes devraient être appliquées de manière stricte au Canada[21]. La Première Nation considère que la décision de la Commission dans l'enquête *Nation crie de James Smith* se distingue étant donné que la question que le Canada cherchait à soumettre dans cette affaire est une question préjudicielle visant à entraîner le rejet de la revendication dans son ensemble[22].

16 CRI, « Décision provisoire : Enquêtes sur la Nation crie de James Smith, revendications relatives aux droits fonciers issus de traité et à la RI 100A de Peter Chapman », 2 mai 2000; voir ci-dessus, p. 78.

17 CRI, « Décision provisoire : Enquêtes sur la Nation crie de James Smith, revendications relatives aux droits fonciers issus de traité et à la RI 100A de Peter Chapman », voir ci-dessus, p. 79; à l'onglet 1 de la Réplique du Canada, 5 octobre 2001, par. 27.

18 Réplique du Canada, 5 octobre 2001, par. 26.

19 Réplique du Canada, 5 octobre 2001, par. 27.

20 Réplique du Canada, 5 octobre 2001, par. 29.

21 Réplique de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 18 octobre 2001, par. 22.

22 Réplique de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 18 octobre 2001, par. 23.

Le comité est d'accord avec le Canada dans la mesure où la Commission interprète son mandat de manière large et considère qu'il a une nature récursoire. Comme la Commission l'a indiqué dans son enquête sur la revendication de la *Bande indienne de Lax Kw'alaams* :

> Nous concluons, à première vue, que le mandat de la Commission présente un caractère récursoire et que cette dernière dispose d'un mandat général pour enquêter sur un large éventail de questions découlant de l'application de la Politique canadienne des revendications particulières. Selon nous, la Commission a été créée pour aider les parties à négocier les revendications particulières. Cette interprétation est confirmée par une déclaration de Tom Siddon, ministre responsable à l'époque, dans laquelle il exprimait l'avis que le mandat de la Commission ne se limitait pas exclusivement aux dispositions de la Politique des revendications particulières[23].

D'après les faits de la décision provisoire *James Smith*, le mémoire original adressé au MAINC concernant la revendication de droits fonciers issus de traité s'était perdu, d'où l'incertitude à savoir si les questions touchant les terres occupées avant la conclusion du Traité et la qualité des terres y était incluses. De plus, la question des droits miniers non cédés dans la revendication relative à la RI 100 de Peter Chapman a été soulevée pour la première fois devant la Commission. En examinant ces questions, la Commission a souligné une caractéristique importante touchant son mandat : « en interprétant notre mandat de manière récursoire, nous sommes conscients que *chaque revendication doit être examinée selon sa situation propre*[24]. Comme le Canada le fait remarquer, la Commission s'est également montrée préoccupée dans cette décision qu'il y ait une multiplication des procédures et de plus grands délais si les deux premières questions devaient à nouveau être soumises au processus initial des revendications particulières. La Commission a conclu que l'équité envers la Première Nation exigeait que les questions touchant les terres occupées avant la conclusion du Traité, la qualité des terres et les droits miniers soient réglées à l'enquête plutôt que d'être examinées à la pièce. Étant donné que le Canada n'avait pas fait de recherche sur ces questions, la Commission a toutefois statué que, par équité pour le Canada, elle répondrait au besoin du Canada en termes de recherche additionnelle et de temps de préparation.

---

23 Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la bande indienne Lax Kw'alaams* (Ottawa, juin 1994), publiée dans (1995) 3 ACRI 107, p. 170.

24 CRI, « Décision provisoire : Enquêtes sur la Nation crie de James Smith, revendications relatives aux droits fonciers issus de traité et à la RI 100A de Peter Chapman », voir ci-dessus, p. 78, à l'onglet 1 de la Réplique du Canada, 5 octobre 2001, par. 27.

Par conséquent, en réponse à la question a) ci-dessus, le comité confirme que la Commission a le mandat d'accepter des questions nouvelles ou additionnelles de l'une ou l'autre des parties, sous réserve que chaque revendication doit être examinée selon sa situation propre. Même si, jusqu'à présent, la Commission n'a été saisie que de contestations de mandat touchant des questions nouvelles dans des situations où la Première Nation, et non le Canada, cherche à soulever de nouveaux arguments, le comité considère que les principes adoptés dans le rapport *Lax Kw'alaams* et la décision *James Smith* s'appliquent au Canada. Cependant, le comité est d'accord avec la Première Nation que, en appliquant le principe d'équité envers les parties, la Commission doit tenir compte du fait que la conception de la Politique des revendications particulières, le mandat de la Commission et le pouvoir ultime de valider les revendications sont du ressort unique du Canada.

DÉCISION (B)

Si la Commission est habilitée à traiter des questions nouvelles ou additionnelles, le Canada est-il tout de même empêché, d'une manière ou d'une autre, de soumettre à l'heure actuelle la question voulant que la Première Nation dakota de Canupawakpa n'a pas le statut de requérante et n'a donc pas d'intérêt bénéficiaire dans la présente revendication?

Le comité en vient maintenant à la question essentielle de la présente décision : le Canada devrait-il être préclu de soulever la question du statut de requérante de la Première Nation de Canupawakpa.

La Première Nation fait remarquer qu'il y a une différence fondamentale entre le fait de soulever de nouvelles questions au moment de l'étape où la Commission examine un aspect de la revendication, et le fait de soulever une « question préjudicielle » touchant directement le droit de la Première Nation, au départ, de présenter sa revendication particulière. La Première Nation, cependant, concède que

> [Traduction]
> bien que la question de savoir si une Première Nation est habilitée à présenter une revendication dans le cadre de la Politique des revendications particulières puisse se poser lorsque la revendication est déposée et que le Canada doit y répondre, il ne s'agit ni d'une question nécessaire, ni d'une question pertinente[25].

25 Réplique de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 18 octobre 2001, par. 1.

La Première Nation affirme qu'en aucun temps depuis que la revendication a été présentée en 1993 le Canada n'a soulevé la question de la pertinence du fait que la Première Nation soit requérante dans la présente revendication – ni dans ses lettres, dans les discussions, dans la lettre de rejet du ministre en 1995, ni lors de la participation du Canada à la rencontre dans la collectivité en décembre 1997 –avant le début de l'examen par la Commission en mai 2000 de la revendication rejetée.

En ne soulevant pas cette question au cours des huit dernières années, affirme la Première Nation, le Canada « a démontré positivement à la Première Nation qu'elle avait le droit de présenter la revendication au processus des revendications particulières[26] », tant en son propre nom qu'en celui des successeurs de la bande de Turtle Mountain. Le conseiller juridique fait valoir qu'en tout temps, la Première Nation a agi en fonction des représentations positives du Canada selon lesquelles la Première Nation était habilitée comme requérante.

Il est important de souligner l'affirmation, non contestée par le Canada, que la Première Nation a en tout temps agi de manière honnête et de bonne foi. Par exemple, l'ébauche des questions juridiques et factuelles soumise par la Première Nation en 1993 montre clairement que la Première Nation présentait la demande au nom des successeurs de la bande de Turtle Mountain[27]. Le conseiller juridique de la Première Nation renvoie aussi le comité à la correspondance entre les parties pour nous permettre de mieux comprendre jusqu'à quel point les représentations faites par le Canada à la Première Nation étaient affirmées et enchâssées dans leurs tractations. Le comité n'a toutefois pas à examiner cette correspondance puisque la lettre du Canada du 17 octobre 2000, la lettre de rejet du ministre du 27 juillet 2001 et le mémoire du Canada concordent tous avec la perception qu'a la Première Nation de l'histoire sur ce point.

Exemple additionnel qu'elle se fiait aux représentations du Canada, la Première Nation affirme que pendant huit ans elle a dépensé de l'argent et du temps pour faire valoir la présente revendication, dans « l'attente légitime » qu'elle avait le droit de le faire[28]. En conséquence, affirme la Première Nation, la présente affaire cadre exactement avec le principe de l'irrecevabilité (*estoppel*) et on devrait refuser au Canada la possibilité de

26 Réplique de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 18 octobre 2001, par. 3.

27 Réplique de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 18 octobre 2001, par. 4. On peut trouver l'ébauche des questions juridiques et factuelles à l'onglet H du mémoire de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 27 février 2001.

28 Réplique de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 18 octobre 2001, par. 10.

faire valoir que la Première Nation n'est pas ou ne peut pas être requérante en l'espèce.

Le Canada, tout en reconnaissant que la question est soulevée pour la première fois, fait tout de même valoir qu'elle a été soulevée comme il se doit lorsqu'il l'a incluse dans une deuxième lettre de rejet et que, en conséquence, par équité pour le Canada, elle doit être plaidée sur le fond devant la Commission. Le Canada soumet ensuite l'argument qu'il avancerait devant le comité si la présente décision lui était favorable. La Première Nation, pour sa part, soutenant que le Canada devrait être empêché d'une manière ou d'une autre de même soulever la question de savoir qui est habilité comme requérant, n'a dont pas tenté de répondre à la position du Canada quant à l'interprétation juridique des bénéficiaires en matière de revendications territoriales.

Le Canada mentionne la jurisprudence récente, en particulier les jugements des Sections de première instance et d'appel de la Cour fédérale sur la question des dommages dans l'arrêt *Bande indienne de Blueberry River c. Canada* (aussi appelé *Apsassin*)[29], en invoquant le fait que

> [Traduction]
> cette jurisprudence nous aide à interpréter la Politique des revendications particulières, spécifiquement en raison de la limite voulant que seules les bandes visées par le *Loi sur les Indiens* peuvent présenter des revendications en vertu de la Politique des revendications particulières. En outre, seule la bande qui a subi le tort et le préjudice peut être requérante sous le régime de la Politique[30].

Le Canada affirme que, étant donné cette décision et les faits de la présente revendication, il se pose maintenant « de sérieuses questions à savoir si [Canupawakpa et Sioux Valley] se qualifient comme requérants à la revendication en vertu de la Politique des revendications particulières[31]. » Le Canada prévient en fait la Première Nation que si la Commission recommande l'acceptation de la revendication pour négociation, ces questions présenteront un « obstacle majeur » à son acceptation par la Canada. La solution, selon le Canada, consiste à plaider devant la Commission afin de savoir si la Première Nation de Canupawakpa doit au départ être requérante et que la

29 *Bande indienne de Blueberry River c. Canada*, [1999] FCJ N° 452 (CF, 1re inst.), confirmé [2001] 4 CF 451 (CAF), demande d'autorisation d'appel rejetée [2001] dossier d'appel n° 27.2 (CSC).
30 Réplique du Canada, 5 octobre 2001, par. 51.
31 Réplique du Canada, 5 octobre 2001, par. 45.

Commission fasse ses recommandations « qui aideront le Canada à se libérer de ses préoccupation[52]. »

Le comité n'a pas encore eu l'avantage d'entendre tous les faits de la revendication. Il n'est donc pas en position d'être d'accord ou non avec les parties face aux représentations qu'elles font des faits en litige. Néanmoins, il semble très clair pour le comité que le Canada a montré tout au long du processus à la Première Nation qu'elle pouvait soumettre sa revendication. Il doit l'avoir fait compte tenu de sa propre politique et après avoir établi que la Première Nation y cadre bien.

Le comité remarque que le Canada ne fonde pas son argument sur le fait d'avoir trouvé récemment des éléments de preuve historique dont il ne disposait pas pendant les huit années où il a traité et rejeté la revendication. En outre, le Canada ne conteste pas l'affirmation de la Première Nation voulant qu'elle a toujours agi honnêtement et « sans utiliser de subterfuge ou tenter d'induire en erreur qui que ce soit[53] » dans le traitement de sa revendication. Si des faits nouveaux avaient été mis au jour indiquant que les mauvais requérants sont devant nous et que les bons n'y sont pas, le comité aurait peut-être été convaincu d'entendre les arguments des parties à ce sujet. Ce n'est cependant pas le cas. On n'a rien découvert qui jette un doute sur l'hypothèse de départ du Canada voulant que la Première Nation de Canupawakpa était une requérante habilitée.

En fait, le Canada semble soutenir *non pas* que le mauvais requérant se trouve devant la Commission mais plutôt qu'il *n'existe pas* de requérant légitime. Le comité trouve extraordinaire que le Canada cherche maintenant à exclure de sa Politique des revendications particulières un grief historique ayant fait qu'une bande est présumée avoir cessé d'exister et dont les membres se sont joints à d'autres bandes en conséquence directe de la conduite illégale du Canada. De plus, en même tempe que le Canada soulève maintenant une objection au statut comme bande requérante de la Première Nation de Canupawakpa, il a demandé et obtenu l'accord de la Première Nation en vue d'ajouter la Première Nation de Sioux Valley et d'autres « bénéficiaires potentiels de la revendication » pouvant se présenter. Dans quel but, demanderons-nous, le Canada a-t-il fait cela s'il a l'intention d'interpréter sa politique de manière à exclure tous les bénéficiaires potentiels de la revendication.

52 Réplique du Canada, 5 octobre 2001, par. 45.
53 Réplique de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 18 octobre 2001, par. 4.

La Première Nation cite un certain nombre d'autorités à l'appui de l'application de la doctrine de l'irrecevabilité (*estoppel*) dans l'affaire en l'espèce. L'estoppel désigne une « règle de droit anglais qui vise à empêcher une personne de réclamer un droit dont elle se prétend titulaire lorsque celui-ci vient en contradiction avec des propos qu'elle a tenus ou des actes qu'elle a posés antérieurement, ou avec son silence lorsqu'elle aurait dû se manifester[54]. » La Première Nation cite également l'extrait suivant de *Canadian Labour Arbitration* :

> [Traduction]
> Ainsi, les éléments essentiels de l'estoppel sont : la conclusion voulant qu'il y a eu représentation en parole ou en acte, ce qui peut inclure le silence, visant à susciter la confiance de la partie à laquelle le message est adressé; une certaine confiance sous forme d'action ou d'inaction; et un préjudice en résultant[55].

De plus, le comité se fonde sur l'étude du principe d'estoppel faite par Peter Hogg et Patrick Monahan dans l'ouvrage *Liability of the Crown* :

> [Traduction]
> la Couronne est liée par les règles de l'estoppel; une représentation de la Couronne donnera naissance à un estoppel contre la Couronne si les autres ingrédients de l'estoppel sont présents. Toutefois, une représentation, comme un contrat, ne liera la Couronne que si (1) elle se situe à l'intérieur des pouvoirs de la Couronne elle-même, et (2) elle a été faite par un fonctionnaire de la Couronne dans les limites de ses attributions[56].

Les auteurs poursuivent et citent, en l'approuvant, l'arrêt *Re Violi*[57] rendu en 1965 par la Cour suprême du Canada sur l'argument voulant que, même si l'estoppel ne peut empêcher un organisme gouvernemental d'exercer un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi, lorsque la Couronne, par sa conduite et dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, *pousse une*

54 Version française adaptée du *Black's Law Dictionary* (1990) West Publishing Co. (6th edition), p. 551, et du *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, (1996) Wilson & Lafleur, 2e tirage, p. 222, dans Réplique de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 18 octobre 2001, par. 7.

55 *Canadian Labour Arbitration*, 3rd edition (Brown & Beatty), p. 2-68, cité dans Réplique de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 18 octobre 2001, par 9.

56 P.W. Hogg & P.J. Monahan, *Liability Of The Crown*, 3rd ed. (Scarborough, Carswell, 2000), p. 261.

57 [1965] R.C.S. 232.

personne à croire qu'une décision a été prise, on doit considérer qu'elle a pris cette décision[48].

Il ne fait aucun doute, de l'avis du Comité, que le silence et la conduite du Canada à cet égard pendant huit ans à savoir si la Première Nation de Canupawakpa était une requérante qualifiée, *visait* à ce que la Première Nation puisse s'y fier, *ce qui fut le cas*. Sinon, elle aurait sûrement envisagé comme solution de rechange de ne pas soumettre la revendication à la Politique des revendications particulière ou de la soumettre aux tribunaux.

Est-ce que la Première Nation a subi un préjudice en se fondant sur la conduite du Canada? La Première Nation affirme que pendant ces sept années, elle a consacré temps et argent à faire valoir sa revendication. Sur ce point, le comité peut accepter sans preuve formelle que la Première Nation doit avoir dépensé beaucoup de temps, d'énergie et de son propre argent pour cette revendication, de frais qui ne seraient pas entièrement recouvrable même si la Première Nation devait avoir gain de cause devant les tribunaux. En outre, la perte de temps, huit ans en l'espèce, ne pourra peut-être jamais être rattrapée si la capacité de la Première Nation de défendre sa cause dépend en partie du témoignage des anciens.

Le comité conclut que les conditions d'application de l'estoppel sont réunies selon les faits de la présente revendication. De plus, le Canada n'a pas invoqué que les représentations faites par le Canada à la Première Nation n'étaient pas conformes à ses pouvoirs ou n'ont pas été faites par des fonctionnaires de la Couronne agissant dans le cadre de leurs attributions.

Toutefois, le Canada affirme que la lettre de rejet de 1995 n'était clairement qu'une décision « préliminaire », qu'elle était donc équivoque, et pouvait toujours faire l'objet d'un nouvel examen. Le Canada fait aussi remarquer qu'une déclaration contenue dans la même lettre semble permettre que de nouveaux éléments de preuve ou arguments puissent être présentés pour examen, on peut le présumer par l'une ou l'autre partie, avant qu'une position définitive soit adoptée. Voici la déclaration en question :

48 P.W. Hogg & P.J. Monahan, *Liability Of The Crown*, 3rd ed. (Scarborough: Carswell, 2000), p. 263. Italiques ajoutés. Voir aussi le renvoi à *Commonwealth of Australia v. Verwayen*, (1990) 170 CLR 394 (H.C. Aust.), pour l'application de l'estoppel à un changement de politique du gouvernement.

[Traduction]
Notre position est préliminaire *en ce sens que nous en discuterons avec vous*. Nous examinerons tout autre argument ou élément de preuve pouvant être présenté avant qu'une position définitive soit prise par le gouvernement du Canada[39].

Le comité convient avec la Première Nation que, à la simple lecture de cette affirmation, elle signifie que le gouvernement a pris la décision de rejeter la revendication, mais invite la Première Nation à rencontrer ses fonctionnaires et à présenter d'autres éléments de preuve ou arguments pour appuyer son dossier avant que le Canada prenne une décision définitive. En l'espèce, la Première Nation a effectivement communiqué avec le Canada et rencontré ses représentants à la suite de cette invitation mais, finalement, le Canada n'a pas révisé sa position. Prise avec l'énoncé apparaissant dans la même lettre selon lequel « la bande a la possibilité de présenter une revendication rejetée à la Commission des revendications particulières des Indiens et de demander ... *la tenue d'une enquête sur le rejet* », il y a peu de doute que le Canada s'attendait à ce que la Première Nation agisse en fonction des motifs invoqués pour le rejet dans la lettre. Le comité conclut que, d'après les faits en l'espèce, la « position préliminaire » est devenue une décision finale lorsque le Canada ne l'a pas modifiée dans un délai raisonnable après les discussions de suivi. Dans les circonstances, cinq ans ne constituait pas un délai raisonnable.

Le Canada maintient que, « en prenant une décision préliminaire de principe qui n'était pas définitive en aucun sens, le ministre avait droit de réviser sa décision et d'exposer des motifs additionnels pour rejeter la revendication[40]. » Hogg et Monahan indiquent toutefois que la doctrine de l'estoppel offre une protection « empêchant l'auteur des représentation d'agir de manière incohérente par rapport à une décision antérieure sur laquelle s'est fondé le destinataire[41]. » Dans la présente affaire, la décision sur laquelle s'est fondée la Première Nation à son détriment était la décision finale, implicite, de fonctionnaires du ministère qui, au moment d'évaluer le bien-fondé de la revendication, ont déterminé que la Première Nation de Canupawakpa était qualifiée comme requérante.

Si on permettait maintenant au Canada de contester le statut de la Première Nation et son droit de présenter la revendication cela causerait à

39 Mémoire de la Première Nation dakota de Canupawakpa, 27 février 2001, onglet C, Jack Hughes, directeur de la recherche, Revendication particulière de l'Ouest, Affaires indiennes et du Nord, à Alvina Chaske, chef, Première Nation sioux d'Oak Lake, 23 janvier 1995. Italiques ajoutés.
40 Réplique du Canada, 5 octobre 2001, par. 64.
41 P.W. Hogg et P.J. Monahan, *Liability Of The Crown*, 3rd ed. (Scarborough: Carswell, 2000), p. 261.

celle-ci un grave préjudice. Il s'agit d'une question préjudicielle qui mettrait fin, si le Canada a gain de cause, au traitement de la revendication dans le cadre du processus des revendications particulières. Ainsi, le Canada ne peut introduire la question que la Première Nation de Canupawakpa n'a pas d'intérêt bénéficiaire dans la présente revendication et n'est donc pas qualifiée comme requérante.

Nous concluons, d'accord avec la Première Nation, que le fait de soulever cette question à ce moment-ci va à l'encontre du principe d'équité que la Commission tente d'appliquer dans la conduite de ses travaux. L'injustice que pourrait subir le Canada serait minime par rapport à l'iniquité de forcer la Première Nation à défendre son statut maintenant.

Il va sans dire que rien n'empêche le Canada d'accepter une revendication déjà rejetée ou d'autrement modifier sa position en faveur de la Première Nation. Mais si le Canada tente d'ériger de nouveaux obstacles qui entraveraient la revendication d'une Première Nation, comme en l'espèce, la Commission n'est pas disposée à admettre de pareils actes.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Daniel J. Bellegarde	Sheila G. Purdy	Roger J. Augustine
coprésident de la Commission	commissaire	commissaire

Fait le 9 novembre 2001.

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

ENQUÊTE SUR LA NATION CRIE DE JAMES SMITH
REVENDICATION RELATIVE À LA CESSION DE LA RI 98 DE CHAKASTAYPASIN

DÉCISION SUR L'OBJECTION DE LA PREMIÈRE NATION

DÉCISION PROVISOIRE

PARTICIPATION DES AUTRES BANDES HÔTES

COMITÉ

Renée Dupuis, commissaire
Roger J. Augustine, commissaire
Alan Holman, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Nation crie de James Smith
William Selnes

Pour le gouvernement du Canada
Uzma Ihsanullah

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Kathleen N. Lickers

AUTRES BANDES HÔTES

Première Nation de Fishing Lake
Première Nation de Gordon
Nation des Saulteaux de Kinistin
Première Nation de Muskoday
Première Nation de One Arrow
Première Nation de Sturgeon Lake
Bande nº 90 de Yellowquill

NOVEMBRE 2002

CONTEXTE

La Nation crie de James Smith a présenté à la Commission le 10 mai 1999 sa revendication relative à la cession de la réserve indienne (RI) 98 de Chakastaypasin. La revendication avait été rejetée le 11 avril 1997 puis partiellement acceptée le 19 janvier 1998. Le Canada avait accepté de négocier aux motifs prévus à la rubrique « au-delà de l'obligation légale » parce que des hauts fonctionnaires fédéraux avaient pris part à des activités frauduleuses liées à la vente de 71 quarts de sections de la réserve. Cette acceptation partielle s'accompagnait de trois conditions, dont deux sont pertinentes à la question des autres bandes hôtes :

> 2 Entente entre les Premières Nations bénéficiaires quant à leurs parts respectives, selon leur examen du partage du produit de la vente de la réserve au moment de la cession de 1897.
> 3 Que le ministère de la Justice soit convaincu que toutes les Premières Nations bénéficiaires potentielles ont été identifiées.[1]

La lettre du 19 janvier 1998 précise également que, « si un règlement final intervient, le Canada doit obtenir de chaque Première Nation possédant un intérêt dans la revendication une renonciation officielle. Cette mesure vise à s'assurer qu'une portion de la revendication ne puisse être rouverte[2]. »

La lettre de décembre 1998, dans laquelle le Canada rejette la revendication portant sur la validité de la cession, indique que « la preuve ne démontre pas l'existence d'une obligation légale non respectée de la part du Canada envers les Premières Nations ayant en commun un intérêt dans la

1 John Sinclair, sous-ministre adjoint, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), au chef Eddie Head, Nation crie de James Smith, 19 janvier 1998 (Dossier 2107-39-01 de la CRI, vol. 1).
2 John Sinclair, sous-ministre adjoint, MAINC, au chef Eddie Head, Nation crie de James Smith, 19 janvier 1998 (Dossier 2107-39-01 de la CRI, vol. 1).

revendication de Chacastapasin relative à la validité de la cession de 1897[3] », et réitère l'offre de négocier avec toutes les Premières Nations intéressées concernant les 71 quarts de sections.

La question de la participation des autres bandes hôtes à l'enquête de la Nation crie de James Smith a été soulevée pour la première fois devant la Commission à l'automne 1999. En novembre 1999, la Commission a reçu une copie d'un protocole d'entente signé le 9 juin 1998 par sept des huit bandes hôtes. L'entente indiquait que les autres bandes hôtes appuyaient la Première Nation de Chakastaypasin dans ses efforts de rétablissement et que la Nation crie de James Smith prendrait le rôle principal dans la revendication, la négociation et le règlement imminent de la revendication relative à la RI 98 de Chakastaypasin.

Le 19 avril 2001, la conseillère juridique du Canada, Me Uzma Ihsanullah, au nom du Canada, écrit à chacune des autres bandes hôtes pour les informer des activités entourant la revendication de la Nation crie de James Smith relative à la RI 98 de Chakastaypasin. Cette lettre exprimait l'avis du Canada selon lequel les autres bandes hôtes devraient être ajoutées comme parties à l'enquête sur la revendication de la Nation crie de James Smith relative à la RI 98 de Chakastaypasin, tout en réservant le droit du Canada de présenter des arguments à cet égard.

En réponse à la lettre du Canada du 19 avril, la Commission écrit aux autres bandes hôtes le 9 novembre 2001 et le 5 juin 2002, pour les inviter à participer à l'enquête sur la revendication de la Nation crie de James Smith relative à la RI 98 de Chakastaypasin, sous forme de témoignages à des audiences publiques et de répliques aux mémoires juridiques du Canada et de la Nation crie de James Smith.

Lors de la septième séance de planification de l'enquête sur la Nation crie de James Smith, les parties (le Canada et la Nation crie de James Smith) on indiqué qu'elles acceptaient sous toute réserve la participation des autres bandes hôtes nommées dans les correspondances de novembre 2001 et juin 2002 de la Commission. Au cours d'une conférence téléphonique tenue le 10 juin 2002, le conseiller juridique de la Nation crie de James Smith, Bill Selnes, se dit préoccupé par la portée et la forme de la participation exposée dans la lettre du 5 juin 2002 de la Commission. Après cette conférence, la Commission a reçu une série de correspondances de la Nation crie de James

3 Paul Guillerier, directeur général, Direction générale des revendications particulières, MAINC, au chef Eddie Head, 29 décembre 1998 (Dossier 2107-39-01 de la CRI, vol. 1).

Smith (RI 98 de Chakastaypasin) dans lesquelles elle tentait de limiter considérablement la participation des autres bandes hôtes.

En réponse à cet échange de correspondance, la Commission écrit aux parties et aux autres bandes hôtes pour indiquer que la Commission entendrait le 22 août 2002 leurs arguments sur la manière dont les autres bandes hôtes pourraient participer à l'enquête, les mémoires écrits devant lui parvenir pour le 1er août 2002. Lors de la séance de planification avec les bandes hôtes du 24 juin 2002, il est apparu clair que les parties chercheraient aussi à plaider la question de la participation des autres bandes hôtes, et que la Nation crie de James Smith contesterait le mandat de la Commission.

Le 22 août 2002, la Commission a entendu les parties et les autres bandes hôtes. Après examen attentif des questions en litige, le comité de la Commission a rendu sa décision. Chacune de ces questions est reprise ci-après :

1 Le mandat de la Commission l'autorise-t-il à permettre à une bande indienne de participer à l'enquête sur une autre bande, alors que la bande qui demande à y participer n'a pas de revendication particulière ayant été rejetée concernant l'objet de l'enquête?

Oui. Le comité de la Commission a entendu et examiné les objections et les arguments de la Nation crie de James Smith, du Canada et des autres bandes hôtes sur cette question et vient à la conclusion que oui, la Commission des revendications des Indiens, conformément à son décret constitutif et à la *Loi sur les enquêtes*, peut utiliser son pouvoir discrétionnaire pour entendre les éléments de preuve et les arguments qu'elle juge nécessaire à une enquête exhaustive sur les questions qu'elle a pour mandat d'étudier. À cet égard, le comité de la Commission en l'espèce n'est pas limité à entendre la preuve et/ou les arguments des seules bandes qui ont présenté une revendication ou des seules bandes dont la revendication a été rejetée.

2 Dans l'affirmative, la Commission est-elle habilitée à permettre la participation à l'enquête à une bande indienne qui revendique un intérêt dans la revendication particulière rejetée d'une autre bande, revendication faisant l'objet d'une enquête de la Commission, sans le consentement du Canada et de la bande dont la revendication a été rejetée?

Oui. Dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires qui lui sont conférés par son décret constitutif et par la *Loi sur les enquêtes*, le comité de la Commission peut solliciter et entendre les témoins qu'elle juge utiles à la

compréhension des questions en litige. Tel qu'indiqué précédemment, le pouvoir de la Commission ne se limite pas à entendre seulement les bandes dont la revendication a été rejetée. En exerçant son pouvoir discrétionnaire, le comité de la Commission n'a pas besoin d'obtenir le consentement de l'une ou l'autre partie à l'enquête.

En vertu de son décret, le comité de la Commission peut adopter les procédés qui lui paraîtront indiqués pour la bonne conduite de l'enquête. La souplesse d'adopter ses propres procédures d'enquête signifie que la Commission a le pouvoir non seulement d'adopter ses propres procédures, mais aussi le pouvoir de contrôler ses propres travaux. Ainsi, elle a le pouvoir de déterminer qui elle entendra, sans avoir à demander le consentement des parties.

3 En cas de réponse affirmative aux questions 1 et 2, le Commission est-elle habilitée à donner à une bande qui demande à participer à une enquête le statut de partie à cette enquête?

Dans le cas de l'enquête de la Commission sur la revendication de la Nation crie de James Smith relative à la cession de la RI 98 de Chakastaypasin, les parties sont la Nation crie de James Smith et le Canada. La Commission, tel qu'indiqué précédemment, a le pouvoir discrétionnaire de permettre à d'autres groupes de comparaître devant elle pour présenter des éléments de preuve et des arguments. Dès le départ, le Canada a insisté pour obtenir la participation des autres bandes hôtes à l'enquête sur la revendication de la Nation crie de James Smith relative à la cession de la RI 98 de Chakastaypasin. Le comité de la Commission ne peut maintenant tenir l'enquête comme s'il n'était pas au courant de l'existence des autres bandes hôtes. La Commission a le pouvoir d'adopter les procédés qu'elle juge indiqués pour la bonne conduite de l'enquête. Dans la présente affaire, le comité de la Commission a jugé qu'il était indique d'entendre les autres bandes hôtes. Cela étant, et compte tenu des précisions ci-après quant à l'étendue de cette participation, les autres bandes hôtes seront invitées à participer à la présente enquête, mais pas en tant que parties. Il n'y a que deux parties à l'enquête : la Nation crie de James Smith et le Canada.

4 La Commission a reçu des arguments sur la façon dont les autres bandes hôtes pourront participer à l'enquête relative à la RI 98.

Le comité de la Commission a entendu et étudié les arguments de la Nation crie de James Smith, du Canada et des autres bandes hôtes concernant la façon dont les autres bandes hôtes pourraient participer, si le principe était accepté. Le comité de la Commission a décidé qu'il entendrait toute la preuve que les autres bandes hôtes souhaiteraient présenter à l'enquête sur la revendication de la Nation crie de James Smith relative à la RI 98 et le comité recevra tous les arguments que les autres bandes hôtes souhaiteront présenter concernant cette preuve. Le comité de la Commission ne permettra toutefois pas aux autres bandes hôtes de dépasser les cadres de l'enquête ou de modifier les questions soulevées par la Nation crie de James Smith.

Le comité de la Commission est disposé à recevoir les éléments de preuve documentaires et/ou les témoignages que les autres bandes hôtes sont déjà prêtes à présenter et qui seront utiles à l'enquête du comité dans cette affaire. Le comité de la Commission est prêt à recevoir cette preuve dès que possible. Si les autres bandes hôtes souhaitent présenter le témoignage des anciens de leurs collectivités respectives, le comité demande aux autres bandes hôtes de coordonner avec la conseillère juridique de la Commission les détails touchant la manière de présenter cette preuve. En outre, le comité est conscient que le témoignage des anciens doit toujours être entendu au sein de la Nation crie de James Smith concernant la revendication relative à la RI 98 de Chakastaypasin. Cette audience aura donc lieu en premier. Le comité de la Commission respectera le souhait de la Nation crie de James Smith que l'audience soit fermée aux observateurs extérieurs, si la demande en est faite. Une transcription de l'audience sera fournie aux deux parties et aux autres bandes hôtes. Les autres bandes hôtes ne participeront pas à la collecte d'information à l'audience publique de la Nation crie de James Smith. Plus particulièrement, les autres bandes hôtes ne pourront poser des questions aux anciens de la Nation crie de James Smith par l'entremise de la conseillère juridique de la Commission.

Après avoir reçu la transcription de l'audience publique de la Nation crie de James Smith concernant la RI 98 de Chakastaypasin, les autres bandes hôtes auront six (6) semaines de la date de réception pour convoquer leurs audiences publiques respectives si cela s'avérait nécessaire. La Nation crie de James Smith et le Canada auront le droit de participer à ces audiences en tant que parties à l'enquête. De cette manière la Nation crie de James Smith et le Canada auront le droit de poser des questions aux anciens des autres bandes hôtes; cependant, ce droit se limite, comme toujours, à poser des

questions par l'entremise de la conseillère juridique de la Commission. Il n'y a pas de droit de contre-interrogatoire.

Si la Nation crie de James Smith ou les autres bandes hôtes désiraient présenter des témoignages d'experts, autre que ceux des anciens, cette preuve, comme c'est toujours le cas, doit premièrement être soumise dans un rapport écrit; sur réception du rapport, le comité de la Commission déterminera s'il sera nécessaire ou non d'entendre le témoignage directement des témoins experts. Toutes les parties et les autres bandes hôtes auront le droit de contre-interroger les témoins experts.

Par équité pour la Nation crie de James Smith, elle aura l'occasion d'être la dernière à fournir des éléments de preuve supplémentaires en réponse à la preuve documentaire ou aux témoignages présentés par les autres bandes hôtes.

À la conclusion de la collecte de la preuve (documents, récits historiques ou autre preuve d'experts) le dossier historique sera fermé et l'enquête se poursuivra par les arguments juridiques. La Commission demande à ce que cette étape de l'enquête se déroule de la manière suivante :

- La Nation crie de James Smith présente en premier ses arguments juridiques écrits.
- Le Canada présente ensuite en réponse ses arguments juridiques.
- Les autres bandes hôtes présentent ensuite leurs répliques (le cas échéant) aux arguments de la Nation crie de James Smith et du Canada.
- Le Canada présente une réplique (le cas échéant) à la Nation crie de James Smith et aux autres bandes hôtes.
- La Nation crie de James Smith présente une réplique finale (le cas échéant).

L'échange d'arguments juridiques sera suivi de plaidoiries au cours desquelles le comité de la Commission entendra directement les parties et les autres bandes hôtes relativement à leurs mémoires écrits. Étant donné le temps nécessaire pour entendre les parties et les autres bandes hôtes, le comité de la Commission prévoit consacrer deux jours à l'audience publique.

En conclusion, le comité de la Commission veut qu'il soit clair que sa décision d'inclure les autres bandes hôtes comme participantes à l'enquête ne modifie en rien l'objet fondamental et la portée de l'enquête, savoir faire enquête sur le rejet de la revendication de la Nation crie de James Smith

relative à la cession de la RI 98 de Chakastaypasin, telle que l'a présentée la Nation crie de James Smith.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Renée Dupuis	Alan Holman	Roger J. Augustine
commissaire	commissaire	commissaire

Fait le 1er novembre 2002.

THE COMMISSIONERS

Le président Phil Fontaine est un Ojibway de la Première Nation de Sagkeeng au Manitoba. Il travaille depuis plusieurs années pour les Premières Nations et a également agit comme dirigeant élu et dans des postes cadres au sein des gouvernements fédéral et autochtones. Il a été représentant du Manitoba à l'Assemblée des Premières Nations (APN) en tant que vice-chef, puis grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba et chef national de l'APN pendant trois ans, jusqu'en juillet 2000. Son expérience dans la fonction publique fédérale comprend les postes de directeur général de la Région du Yukon au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et coordonnateur adjoint du Programme de développement économique des Autochtones. M. Fontaine a obtenu en 1996 un Prix national d'excellence décerné aux Autochtones, en reconnaissance de ses services à la collectivité. Il possède un baccalauréat avec majeure en études politiques de l'Université du Manitoba. M. Fontaine a été nommé président de la Commission des revendications des Indiens le 29 août 2001.

Roger J. Augustine est un Micmac natif d'Eel Ground (Nouveau-Brunswick), où il y a exercé les fonctions de chef de 1980 à 1996. Il a été élu président de l'Union of NB-PEI First Nations en 1988, poste qu'il a occupé jusqu'à la fin de son mandat en janvier 1994. En 1993 et en 1994, il a reçu la prestigieuse médaille d'honneur décernée par le Centre canadien de lutte contre les toxicomanies en reconnaissance de sa participation à la fondation et à la bonne marche du Eel Ground Drug and Alcohol Education Centre ainsi que du Native Alcohol and Drug Abuse Rehabilitation Centre. En juin 1996, il a été honoré du titre de Miramichi Achiever of the Year par la Miramichi Regional Development Corporation. M. Augustine a été nommé commissaire de la Commission des revendications des Indiens le 27 juillet 1992.

Daniel J. Bellegarde est un Assiniboine-Cri de la Première Nation de Little Black Bear dans le sud de la Saskatchewan. De 1981 à 1984, M. Bellegarde a participé à titre de planificateur socio-économique au plan conjoint des chefs du district de Meadow Lake. Il a été président du Saskatchewan Indian Institute of Technologies de 1984 à 1987. En 1988, il a été élu premier vice-chef de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, poste qu'il a occupé jusqu'en 1997. Il est actuellement président de Dan Bellegarde & Associates, société d'experts-conseils spécialisée en planification stratégique, gestion et développement des qualités de chef, autogestion et perfectionnement des ressources humaines en général. M. Bellegarde a été nommé commissaire le 27 juillet 1992, puis coprésident de la Commission des revendications des Indiens le 19 avril 1994, poste qu'il a occupé jusqu'a la nomination de Phil Fontaine au poste de président.

Jane Dickson-Gilmore née en Alberta et élevée en Colombie-Britannique. M^me^ Dickson-Gilmore est professeure associée à la Faculté de droit à l'Université Carleton, où elle donne des cours, entre autres, sur les communautés autochtones et la justice réparatrice, ainsi que sur la résolution de conflits. Active au sein de communautés des Premières Nations, elle agit comme conseillère pour le projet de justice communautaire de la Première Nation crie d'Oujé-Bougoumou et fait des exposés dans les écoles sur la culture, l'histoire et la politique autochtone. Elle est également consultante auprès du National Museum of the American Indian, Smithsonian Institution. M^me^ Dickson-Gilmore a fait des interventions devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne et a comparu à titre de témoin expert dans des procédures devant la Cour fédérale et la Commission canadienne des droits de la personne. Auteure et récipiendaire de plusieurs distinctions universitaires, M^me^ Dickson-Gilmore est titulaire d'un doctorat en droit de la London School of Economics, University of London (Grande-Bretagne), ainsi que d'un baccalauréat et d'une maîtrise en criminologie de l'Université Simon Fraser. M^me^ Dickson-Gilmore a été nommée à la Commission des revendications des Indiens le 31 octobre 2002.

Renée Dupuis exerce le droit en pratique privée à Québec depuis 1973. Depuis le début de sa carrière, elle se consacre largement à la défense des droits de la personne et en particulier aux droits des peuples autochtones du Canada. De 1972 à 1975, elle a servi à titre d'avocate auprès de l'Association des Indiens du Québec et, à compter de 1978, a rempli les fonctions de conseillère juridique auprès des trois bandes d'Attikamek et des neuf bandes de Montagnais dans sa province, bandes qu'elle représentait au titre de leurs revendications territoriales auprès des gouvernements fédéral, du Québec et de Terre-Neuve et aussi lors des négociations constitutionnelles. De 1989 à 1995, M^me^ Dupuis a accompli deux mandats à titre de commissaire au sein de la Commission canadienne des droits de la personne. Elle a été consultante auprès de divers ministères fédéraux et provinciaux, est l'auteure de nombreux livres et articles et a prononcé de nombreuses conférences sur les droits de la personne, le droit administratif et les droits des Autochtones. M^me^ Dupuis est diplômée en droit de l'Université Laval et détient une maîtrise en administration publique de l'École nationale d'administration publique. Elle a été nommée commissaire de la Commission des revendications des Indiens le 28 mars 2001.

Alan C. Holman est écrivain et communicateur, et il a grandi à l'Île du Prince-Édouard. Au cours de sa longue carrière en journalisme, il a été instructeur au Holland College de Charlottetown (Î-P-É); rédacteur et éditeur d'un hebdomadaire d'une région rurale de l'Î-P-É; reporter radio à la CBC d'Inuvik, aux Territoires du Nord-Ouest; et reporter pour les journaux Charlottetown *Guardian*, *Windsor Star* et *Ottawa Citizen*. De 1980 à 1986, il est correspondant parlementaire dans la région de l'Atlantique pour le service des nouvelles de CBC-TV à Ottawa. En 1987, il est nommé chef du bureau des affaires parlementaires au service de nouvelles du réseau radiophonique de CBC, poste qu'il occupe jusqu'en 1994. La même année, il quitte le milieu du reportage pour devenir secrétaire principal de la première ministre de l'Î-P-É de l'époque, Catherine Callbeck. Il quitte le bureau de la première ministre en 1995 pour prendre la direction du développement de la fonction publique au ministère du Développement de l'Î-P-É. Depuis l'automne 2000, M. Holman est rédacteur et communicateur à la pige. Il a fait ses études à la King's College School de Windsor en Nouvelle-Écosse et au Prince of Wales College de Charlottetown, où il réside. Il a été nommé commissaire de la Commission des revendications des Indiens le 28 mars 2001.

Sheila G. Purdy conseillait le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest sur la justice et les autres aspects dont il fallait tenir compte dans la division du territoire et la création du Nunavut. De 1993 à 1996, elle est conseillère principale en politiques auprès du ministre de la Justice et Procureur général du Canada pour divers dossiers : justice autochtone, *Loi canadienne sur les droits de la personne* et violence faite aux femmes. De 1991 à 1993, elle est analyste de politiques touchant la Constitution, la justice, les affaires autochtones, la condition féminine, les droits de la personne et aussi pour le Solliciteur général. En 1992-1993, elle occupe le poste de conseillère spéciale (affaires autochtones) au bureau du leader de l'Opposition, et de 1989 à 1991, elle est juriste-conseil sur les questions d'environnement. Dénonçant vivement la violence faite aux personnes âgées, elle reçoit en 1988 un prix d'excellence (Award of Merit from Concerned Friends) pour son travail dans ce dossier. Titulaire d'un diplôme en droit de l'Université d'Ottawa (1980), elle travaille comme avocate dans un cabinet privé de 1982 à 1985. Elle a été nommée commissaire de la Commission des revendications des Indiens le 4 mai 1999.